

Capítulo 6

La segunda reforma agraria

Situación agraria a principios del siglo xx

EL CAMBIO de siglo no significó nada en materia agraria, pues las condiciones de los campesinos no variaron a pesar de que la Constitución de 1857 consagró las libertades del hombre y las garantías individuales. En materia de tenencia de la tierra quedó vigente el artículo 27 de la Constitución de 1857 que señalaba:

La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse. Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución.

El 25 de septiembre de 1873 el artículo 3o. constitucional fue reformado agregándose en relación con el artículo 27, lo siguiente:

Artículo 3o. La enseñanza es libre. La Ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio y con qué requisitos se deben expedir. La reforma agregó: Ninguna institución religiosa puede adquirir bienes raíces ni capitales impuestos sobre éstos, con la sola excepción establecida en el artículo 27 de la Constitución.

El 14 de mayo de 1901 se volvió a reformar dicho artículo agregando un párrafo que señalaba:

Artículo 27. Las corporaciones e instituciones religiosas, cualquiera que sean su carácter, denominación, duración u objeto, y las civiles cuando estén bajo el patronato, dirección o administración de aquéllas o de ministros de algún culto, no tendrán capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar más bienes raíces que los edificios que se destinan inmediata y directamente al servicio

y objeto de dichas corporaciones e instituciones. Tampoco la tendrán para adquirir o administrar capitales impuestos sobre bienes raíces.

Las corporaciones e instituciones civiles, que no se encuentren en el caso expresado, podrán adquirir y administrar, además de los referidos edificios, los bienes inmuebles y capitales impuestos sobre ellos, que se requieran para el sostenimiento y fin de las mismas, pero con sujeción a los requisitos y limitaciones que establezca la ley federal que al efecto expida el Congreso de la Unión.

Lo anterior significó que parte de las leyes de desamortización de los bienes del clero de junio de 1856 pasó, con esta modificación, a formar parte del artículo 27 de la Constitución de 1857. Pero los fundamentos legales del reparto de la tierra no se establecieron en la primera década del siglo XX. Estas leyes dictadas para quebrar la fuerza económica del clero sostenida por el acaparamiento de la tierra, desencadenaron en el siglo XIX la Guerra de Tres Años financiada por la Iglesia. Sus recursos provenían de los capitales impuestos en propiedades rústicas y en la venta de tierras que hicieron ante las prohibiciones de las Leyes de Desamortización de los bienes del clero.

Estas leyes, como hemos comentado en el capítulo anterior, lejos de favorecer a campesinos e indígenas, fueron aprovechadas por los latifundistas ricos quienes, en contubernio con el clero que amenazaba a los campesinos arrendatarios de excomunión si solicitaban la adjudicación en propiedad de esas tierras, aumentaron sustancialmente sus latifundios y poder económico. Por su parte, los conservadores y el clero que estaba inconforme con los dictados de la Constitución liberal de 1857 y con las Leyes de Reforma (1856), desataron guerras que duraron 11 años, las cuales incluyen el imperio de Maximiliano, quien en el artículo 68 del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano (10 de abril de 1865) ordenaba:

La propiedad es inviolable y no puede ser ocupada sino por causa de utilidad pública comprobada, mediante previa y competente indemnización y en la forma que dispongan las leyes.

En realidad las Leyes de Reforma no trataban de despojar al clero de sus tierras sino de ponerlas dentro del comercio para combatir la gran fortuna que poseía por este acaparamiento, pues se señaló que esas propiedades debían adjudicarse a los arrendatarios calculando su valor por la renta al 6 por ciento anual; pero en caso de que los arrendatarios se negaren a adquirir dichos inmuebles, éstos se sujetarían a denuncias recibiendo el denunciante la octava parte de su valor. Además, se ordenó que el clero podía emplear el producto de la venta de sus tierras o fincas rústicas y urbanas, en acciones de empresas industriales y agrícolas. Silva Herzog señala:

Pío IX estimuló la intransigencia del Clero mexicano, lo mismo que a todos los fieles, ordenándoles desobedecer no sólo la Ley de 25 de junio, sino también

la Constitución de 1857, condenándolas, reprobándolas y declarándolas írritas y de ningún valor. Sin los anatemas del pontífice, cargados de odio anticristiano, quizás no hubiera estallado la guerra de tres años y no hubiera sido tal y como fue, por lo menos en parte, la historia de México de aquel periodo angustioso y atroz. Por otra parte, los resultados de la Ley de Desamortización no coincidieron con los propósitos del legislador. Los arrendatarios, en su mayor parte, de escasa cultura y de más escasos recursos, no se adjudicaron las fincas del Clero. En cambio, no faltaron denunciantes, propietarios de extensos terrenos que agrandaron sus ya vastos dominios con los bienes de “manos muertas”; mientras tanto, la Iglesia de Cristo utilizaba dinero producto de tales ventas para intensificar la lucha en contra del Gobierno de la República, para que fuese más enconada y más sangrienta la guerra entre hermanos. Había que defender sobre todas las cosas los bienes temporales. La Constitución de 1857, de corte liberal, ratificó los principios de la Ley de Desamortización. Los que participaron en las discusiones y redacción de la Carta Fundamental de la República conocían bien el serio problema de la distribución de la tierra, la situación de miseria de los campesinos y la conducta orgullosa y el inmenso poder de los grandes terratenientes.²²⁶

Por otra parte, la Ley de Desamortización en su artículo 1o. dispuso que todas las fincas rústicas y urbanas que “hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito al 6 por ciento anual”. Esto significó también la desamortización de los bienes comunales indígenas por ser considerados corporaciones civiles, es decir podían ser adjudicadas o rematadas. Las corporaciones civiles indígenas por falta de conocimiento de esta ley o por la pobreza, no pudieron adjudicarse estas tierras, ni denunciarlas y mucho menos pagar el precio del remate. Además, el artículo 25 ordenó: “Desde ahora en adelante, ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá la capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción que expresa el artículo octavo respecto de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución.” Fue hasta el 14 de mayo de 1901 cuando al reformarse el artículo 27 constitucional se aclaró parcialmente este descuido legislativo que perjudicó a las tierras comunales indígenas.

El siglo xx se inició manteniendo en la miseria y en hambre a los campesinos y a los indígenas, favoreciendo al régimen de las haciendas y a los latifundistas nacionales y extranjeros. Estas condiciones sociales y económicas denunciadas ya desde el siglo xix, fueron vistas con singular agrado por el presidente Porfirio

²²⁶ Jesús Silva Herzog, *Breve historia de la Revolución mexicana*, Fondo de Cultura Económica, 2a. ed., México, 1962, tomo I, p. 12.

Díaz Mori, quien soñaba establecer la aristocracia de los terratenientes y de los ricos del país, a pesar de su cuna humilde. El voto particular del diputado Ponciano Arriaga que hemos analizado en el capítulo anterior y que sólo quedó como tal en el Congreso Constituyente de 1856-1857, es elocuente y profundo para quien desee conocer la real situación de los campesinos mexicanos que prevaleció hasta la primera década del siglo xx. Junto con él se deben mencionar a Fernando González Roa, Wistano Luis Orozco, Justo Sierra, Pastor Rouaix, Isidoro Olvera, José María Castillo Velasco, Andrés Molina Enríquez, a los hermanos Flores Magón y otros singulares mexicanos que escribieron sobre la situación imperante proponiendo diversas medidas para resolver en justicia el problema agrario del país.

Desde 1887 el ministro de Fomento de Porfirio Díaz fijó su política agraria; no resolviendo el grave problema de acaparamiento de la tierra que el censo realizado en 1910 determinó que 836 hacendados poseían el 97 por ciento de la superficie cultivable en el país y más de 10 millones de campesinos eran peones, sino convocando a los extranjeros a venir a México y colonizar las vastas y ricas tierras mexicanas y a traer su cultura, su técnica agrícola y su trabajo para hacerlo progresar. Mientras esta solicitud o súplica surtía efecto, el régimen feudal en el campo, la semiesclavitud del campesino era tinte de poder, riqueza y orgullo. En los banqueros, industriales, comerciantes y hacendados, Porfirio Díaz Mori quiso, inútilmente, construir una aristocracia discriminando a peones e indígenas. Lo único que logró fue una aristocracia pulquera y maicera. Veamos lo que decía Carlos Pacheco:

La paz, la tolerancia religiosa, la seguridad pública, nuestra ley de extranjería y la baja de nuestros impuestos arancelarios, serán bastantes a desviar hacia nosotros, como ya empieza a suceder, esa poderosa corriente humana de inmigración que ha hecho la prosperidad norteamericana y que está engrandeciendo al Uruguay, a Chile y a la Argentina; pero no puede bastarnos con eso. La masa europea dispuesta a inmigrar es considerable, pero sólo una pequeña parte puede hacerlo con sus propios recursos. El resto no vendrá cualesquiera que sean las ventajas, que una vez llegada, podemos ofrecerle, porque carece de elementos propios. Y aun la pequeña fracción capaz de inmigrar por su propia cuenta, preferirá desviarse hacia el norte o hacia el sur, donde encuentra ventajas que no podemos darle, entre otras, salario elevado y terrenos ya deslindados y convenientemente fraccionados. Para que la inmigración sea, pues, considerable, tal y como la necesitamos para engrandecernos, se imponen, como una ineludible necesidad, la inmigración provocada, la colonización. Ésta consiste sustancialmente en atraer al extranjero suministrándole los medios de dejar su país y otorgándole franquicias especiales de carácter temporal, como exenciones de impuestos y de servicio militar, tierras e instrumentos de labranza a plazo y otras de este género. Ningún país necesitado de población laboriosa ha juzgado

onerosas tales franquicias; antes bien, todas las consideran como un anticipo de capital, del que se resarcirá la nación con creces por el aumento consiguiente de la producción, del cambio, del consumo y del rendimiento de los impuestos. Y esto es tan cierto que ha estimulado a los capitalistas a constituirse en compañías colonizadoras.²²⁷

Dentro de la hacienda la convivencia forzada de peones y administradores repetían una vez más el ambiente agrario de la Colonia. Justo es decir que a pesar de los intentos constantes por implantar justicia en el medio rural realizado en el siglo XIX, la situación de los campesinos no varió desde la Colonia hasta el momento en que se dictaron las primeras leyes agrarias.

El indio y las castas de los siglos XVI, XVII y XVIII llamáronse indígenas y peones durante el siglo XIX; pero su condición social, económica y política no varió. Es correcto afirmar que durante el siglo XIX comenzaron los escarceos por lograr una legislación más firme en materia agraria; pero los fuertes intereses de españoles y criollos no habían sido destruidos con la guerra de Independencia, sino que mañosamente quedaron encubiertos, escondidos, disfrazados y protegidos por quien consuma nuestro movimiento libertario. Muy hábilmente se retiraron de los puestos políticos y dejaron que mestizos y algunos criollos mandaran en el país.

Con su riqueza y la del clero apoyaron al Partido Conservador y al centralismo, pues coincidían con la ideología monárquica. Despejado el panorama de liberales y federalistas salieron nuevamente al sol mostrando sus riquezas acumuladas durante tantos años de dominación, constituyéndose en las clases superiores adoradoras de todo lo hispánico, de las grandes haciendas, de las casas solariegas, de la cultura europea, de la aristocracia y del poder.

Sus bienes de fortuna, su refinada forma de vida, la seguridad y orgullo que sentían frente a los demás; su excesiva religiosidad, espiritualismo, intelectualismo y, como diría Max Scheler, el retrospectivismo de los valores en la conciencia del tiempo, los hacía clase social diferente; pero todo ello basado en el acaparamiento de la tierra. Eran más fuertes porque poseían conciencia de clase, es decir comprendían sus igualdades en actitud, en conducta y sus diferencias con los demás. Sólo así se puede explicar que 836 familias hayan controlado el 97 por ciento de la superficie cultivable del país y que más de 10 millones de peones trabajaran para ellos.

Nuevamente el feudalismo volvió a enseñorearse de estas latitudes, merced a las voces arcanas de la Colonia que todavía encontraban eco entre quienes se sentían herederos de todo el territorio nacional.

²²⁷ Citado por Moisés González Navarro, *La colonización en México (1877-1910)*, México, 1960, p. 4.

Cuando “el de abajo”, el eternamente explotado; aquel sobre cuyas espaldas se había construido el edificio de la dominación cobró conciencia de clase y se cansó de ser explotado, salió a la calle, a los caminos, a seguir a Francisco I. Madero quien peleaba contra el poderoso, apoyado en un papel llamado “Plan de San Luis”.

El movimiento social de 1910 ha sido denominado, con razón, la primera revolución del siglo xx que cambió las estructuras políticas, sociales y culturales de la nación mexicana, siendo anterior a la Revolución rusa. En ocasiones se ha querido desvirtuar éste acontecimiento histórico al calificarlo de simple revuelta, pronunciamiento o sublevación, no siendo los términos empleados sinónimos de revolución. Veamos: asonada se define como reunión o concurrencia numerosa para conseguir tumultuaria o violentamente cualquier fin, por lo común político. El motín es un movimiento desordenado de una muchedumbre, por lo común contra la autoridad constituida. Las revueltas son consideradas como alboroto, alteración o sedición y el pronunciamiento como alzamiento militar contra el gobierno promovido por un jefe de ejército u otros caudillos. La sublevación se caracteriza por ser un alzamiento en sedición o motín promoviendo un sentimiento de protesta y excitando a la indignación.

Norberto Bobbio y otros en su *Diccionario de Política* expresa:

Nuestro tipo de definición es muy restrictivo pues considera revolucionarios exclusivamente a aquellos procesos que provoquen, al mismo tiempo, cambios políticos (en el cuadro institucional o régimen y en las autoridades) y cambios socioeconómicos. Sin embargo, la definición de revolución como tentativa de efectuar cambios políticos y socioeconómicos no impide soslayar los fenómenos revolucionarios no victoriosos. Pueden identificarse dos tipos de fracasos. El primero se verifica cuando los revolucionarios no logran consolidar su poder, y, después de un breve periodo de gestión dualista del poder, junto con la clase dirigente del periodo prerrevolucionario, son derrotados y eliminados (en este sentido, son probablemente revoluciones fallidas la Comuna de París de 1871 y la insurrección húngara de 1956). El otro tipo de fracaso ocurre cuando los revolucionarios, que lograron conquistar el poder y lo administran por sí mismos, se demuestran incapaces de proceder a una transformación radical del marco político institucional y de las relaciones socioeconómicas, debido a su debilidad subjetiva o a causa de condiciones objetivas desfavorables (es éste el caso de la Revolución boliviana de 1852 y, en menor medida, de la Revolución mexicana.²²⁸

Estas últimas palabras de Bobbio deben de ser aclaradas. La Revolución mexicana combatió los usos y los abusos de un régimen dictatorial estableciendo a

²²⁸ Norberto Bobbio, *Diccionario de Política*, op. cit. (t. 1-z), pp. 1412-1413.

su triunfo, un nuevo marco político institucional que ha perdurado, aun modificado, en su ordenamiento constitucional. Se corrigieron las injusticias sociales y económicas de la colonización española que duraron 400 años, incluyendo el siglo XIX, cuando se logró la Independencia del país; pero no se modificaron las graves condiciones en que se encontraban trabajadores, campesinos, castas y el pueblo en general. El movimiento social de 1910 a partir de 1915, comenzó el reparto de la tierra y en 1917 el mundo conoció la nueva Constitución de México, que adelantándose a todas, consagró en sus artículos 3o., 27, 28, 123 y 130 las garantías sociales. La Revolución mexicana, con esfuerzo, tropiezos, cambios y necesidades presupuestales, poco a poco fue logrando establecer la paz, el desarrollo nacional y la justicia social, a pesar de las presiones internacionales promovidas por nuestros vecinos del norte. Se logró recuperar nuestros recursos naturales, las fuentes de energía e imponer la equidad en las relaciones socioeconómicas. Al Estado se le confirió el papel de guardián y ejecutor de las garantías sociales y rector de la economía nacional. Si bien es cierto que no se ha resuelto toda la problemática nacional y todavía existen lacerantes contrastes entre miseria y opulencia, la Revolución y sus propósitos siguieron en pie hasta la entrada de un nuevo proyecto llamado neoliberalismo que fuese acordado por los agentes de Washington con jóvenes mexicanos economistas colonizados mental y espiritualmente.

Podría afirmarse que a pesar de las modificaciones constitucionales que se han hecho por presiones del poder internacional, para nosotros los ideales revolucionarios están en pie y las realizaciones de los gobiernos emanados de la Revolución, en mayor o menor grado, cumplieron desde 1917 hasta 1988, con el proyecto histórico de nación. Nuestro camino histórico continuamente se ha visto acosado por fuerzas e intereses de dentro y de afuera contrarios al humanismo, a la independencia, a la soberanía, a la justicia social, a la autodeterminación y al propósito que los mexicanos seguimos teniendo de ser una nación que ha propuesto una tercera vía, más justa, más humana y equitativa para resolver el viejo dilema entre capitalismo y comunismo, entre libertades para el hombre y el sometimiento, entre interdependencia o dependencia económica, entre colonización de cualquier tipo y autodeterminación, entre superioridad de algunos países o igualdad de los estados frente al derecho internacional. Esa tercera vía que propuso nuestro proyecto histórico constitucional, todavía está vigente y en algunas garantías sociales está aún latente, a pesar de las claudicaciones neoliberales.

Por eso, no tiene razón Bobbio en las últimas palabras de la definición de Revolución, al decir que el fracaso ocurre cuando los revolucionarios que conquistan el poder y lo administran "se demuestran incapaces de proceder a una transformación radical del marco político institucional y de las relaciones socioe-

conómicas debido a su debilidad subjetiva o a causa de condiciones objetivas desfavorables (es éste el caso de la Revolución boliviana de 1952 y, en menor medida, de la mexicana)".

Nuestra Revolución se inició por un problema político al ganar las elecciones para Presidente Francisco I. Madero con el lema: "Sufragio Efectivo; No Reelección", derrotando al dictador Porfirio Díaz Mori. El contenido social y económico de este movimiento social se lo dio Emiliano Zapata con el Plan de Ayala y su intransigencia de llevar a cabo el reparto de la tierra como primer compromiso de la Revolución, convirtiéndose en abanderado de todos los precursores de la reforma agraria que en el siglo XIX y aun en el siglo XX, demandaron y exigieron la justicia social e histórica para nuestros campesinos.

Quiérase o no, debemos aceptar que en el Plan de San Luis se perfila un nuevo tipo de agrarismo: la devolución de las tierras a los pequeños propietarios en su mayoría indígenas que fueron desposeídos por fallos de los Tribunales de la República o por disposición de la Secretaría de Fomento, declarándose sujetos a revisión dichos fallos. Sólo en el caso de que dichas tierras hayan pasado a poder de terceros antes de la promulgación del plan, los antiguos propietarios recibirían indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo. Impecable redacción, desde el punto de vista jurídico.

Con mayor precisión, desde el sur, llegaron las voces de justicia agraria efectiva y reparto directo de tierras a quienes carecían de ellas. El Plan de Ayala, redactado en forma por demás sencilla, pero firme, señalaba la pronta resolución del problema agrario mediante la posesión inmediata por parte de pueblos y personas, de las tierras que les habían sido usurpadas, exigiendo el requisito del título y ordenándoles que la posesión la mantuvieran a todo trance con las armas en la mano y si los usurpadores se consideraban con derecho a los bienes "lo deducirán ante los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución". Al mismo tiempo establecía la dotación de ejidos, fundos legales y colonias a quienes careciesen de ellos, por medio de expropiación previa indemnización a los propietarios de esos monopolios.

La idea agraria de Madero consistió en resolver el problema mediante la creación y desarrollo de la pequeña propiedad frente a la gran propiedad. Zapata fue más lejos: restitución y dotación por virtud de expropiación a los terratenientes.

Durante la contienda armada y después de ella, se sucedieron las llamadas posesiones militares o sean los repartos hechos por los jefes del movimiento armado. La primera restitución de tierras del siglo XX se hizo por el zapatismo en el pueblo de Ixcamilpa, Puebla, el 30 de abril de 1912 y la primera dotación o reparto la realizó el general Lucio Blanco en la hacienda Los Borregos, de Matamoros, Tamaulipas, el 29 de agosto de 1913.

En realidad existía una gran confusión sobre la forma de realizar el reparto agrario: unos proponían la restitución de pequeñas propiedades deduciendo derechos ante los tribunales; otros la restitución probando la propiedad antigua; la dotación mediante la expropiación de parte de los monopolios territoriales, Luis Cabrera proponía la reconstitución de ejidos a los pueblos como medio de suprimir la esclavitud del jornalero y la entrega de tierras como complemento del salario, algo así como pegujal. Por su parte, Pastor Rouaix y el licenciado José Inés Novelo pedían la subdivisión y expropiación de terrenos incultos de propiedad particular que excedieran de 5,000 hectáreas, declarando como de utilidad pública, que los habitantes de los pueblos de labradores tengan en propiedad terrenos de cultivos y la fundación de pueblos en los lugares adonde no los haya, como consecuencia de la concentración de la propiedad. Asimismo, un gran sector revolucionario o sea el villismo veía la solución del problema en fijar límite a la propiedad rural y repartir el excedente por expropiación, realizada por los estados y mediante indemnización, declarando que nadie podrá poseer o adquirir superficie mayor a la señalada para la pequeña propiedad. Señaló que no se enajenara a persona alguna, porción de tierra mayor de la que garantice cultivar; considera como patrimonio familiar todo lote de 25 hectáreas o menos, adquirido por virtud de los fraccionamientos ordenados. Destácanse dos cosas importantes que antes no se habían mencionado: la expropiación de aguas (art. 6o.) y la de muebles, aperos y maquinaria (art. 7o.).

Parte de la confusión por lo que hace a la forma de realizar la justicia distributiva en el campo, se fue aclarando con la primera ley propiamente agraria publicada el 6 de enero de 1915, por medio de la cual se manifiesta la ideología de esa época, y de su autor.

Desde luego procede a declarar nulas las enajenaciones de tierras comunales de los indios; apeos, deslindes, composiciones, concesiones y todos aquellos actos que lesionaron la propiedad indígena; crea un órgano de ejecución y resolución de las cuestiones agrarias y establece procedimientos de dotación y restitución. Las tierras para las dotaciones se tomarían de las inmediatas a los pueblos.

Lo principal de este acontecimiento no fue la sola expedición de la ley, sino que en el país existía ya un consenso ideológico que apoyaba todas las medidas conducentes a un mejor reparto de la riqueza.

Previamente a estos trascendentales acontecimientos, desde San Louis Missouri, Estados Unidos, los hermanos Flores Magón, Ricardo y Enrique, acompañados por Juan Sarabia, Antonio I. Villarreal, profesor Librado Rivera, Manuel Sarabia y Rosalío Bustamante, publicaron el *Programa del Partido Liberal Mexicano* que contuvo valiosas aportaciones en reformas constitucionales, entre las que se destacan la reducción del periodo presidencial a cuatro años, la supresión de la reelección del presidente y de los gobernadores de los estados, la su-

presión de las restricciones que la vida privada y la paz pública imponen a las libertades de palabra y de prensa, abolición de la pena de muerte, excepto para los traidores a la patria, restituir a Yucatán el territorio de Quintana Roo y supresión de los tribunales militares en tiempo de paz.

Este programa pedía la multiplicación de escuelas primarias en tal escala, que queden ventajosamente suplidos los establecimientos de instrucción que se clausuren por pertenecer al clero, con la obligación de impartir enseñanza netamente laica en todas las escuelas de la República, sean del gobierno o particulares y declarar obligatoria la instrucción hasta la edad de 14 años, ayudando y protegiendo a los niños pobres que por su miseria pudieran perder los beneficios de la enseñanza.

Este programa fue publicado el 1o. de julio de 1906 cuando todavía controlaba el poder Porfirio Díaz Mori. En dos temas: derechos laborales y reparto de tierra, estos destacados mexicanos propusieron:

Capital y trabajo

1. Establecer un máximo de 8 horas de trabajo y un salario mínimo en la proporción siguiente: un peso para la generalidad del país, en que el promedio de los salarios es inferior al citado, y de más de un peso para aquellas regiones en que la vida es más cara y en las que este salario no bastaría para salvar de la miseria al trabajador.
2. Reglamentación del servicio doméstico y del trabajo a domicilio.
3. Adoptar medidas para que con el trabajo a destajo los patronos no burlen la aplicación del tiempo máximo y salario mínimo.
4. Prohibir en lo absoluto el empleo de niños menores de catorce años.
5. Obligar a los dueños de minas, fábricas, talleres, etcétera, a mantener en las mejores condiciones de higiene sus propiedades y a guardar los lugares de peligro en un estado que preste seguridad a la vida de los operarios.
6. Obligar a los patronos o propietarios rurales a dar alojamiento higiénico a los trabajadores cuando la naturaleza del trabajo de éstos exija que reciban albergue de dichos patronos o propietarios.

Tierras

1. Los dueños de tierras están obligados a hacer productivas todas las que posean; cualquier extensión de terreno que el poseedor deje improductiva la recobrará el Estado y la empleará conforme a los artículos siguientes.
2. A los mexicanos residentes en el extranjero que lo soliciten los repatriará el Gobierno pagándoles los gastos de viaje y les proporcionará tierras para su cultivo.
3. El Estado dará tierras a quienquiera que lo solicite, sin más condición que dedicarlas a la producción agrícola y no venderlas. Se fijará la extensión máxima de terrenos que el Estado puede ceder a una persona.
4. Para que este beneficio no sólo aproveche a los pocos que tengan elementos para el cultivo de las tierras, sino también a los pobres que carezcan de estos ele-

mentos, el Estado creará o fomentará un Banco Agrícola que hará a los agricultores pobres, préstamos con poco rédito y redimibles a plazos.

También propusieron en el párrafo 15 del programa “Prescribir que los extranjeros, por el sólo hecho de adquirir bienes raíces, pierden su nacionalidad primitiva y se hacen ciudadanos mexicanos”.

Por su parte, el talentoso abogado Luis Cabrera, en diciembre de 1912, pronunció un discurso en la Cámara de Diputados proponiendo como solución al problema agrario la reconstitución de ejidos. Destaco los siguientes párrafos:

La cuestión agraria es de tan alta importancia, que considero debe estar por encima de la alta justicia, por encima de esa justicia de reivindicaciones y de averiguaciones de lo que haya en el fondo de los despojos cometidos contra los pueblos. No pueden las clases proletarias esperar procedimientos judiciales dilatados para averiguar los despojos y las usurpaciones, casi siempre prescritos; debemos cerrar los ojos ante la necesidad, no tocar por ahora esas cuestiones jurídicas, y concretarnos a procurar tener la tierra que se necesita. Así encontraréis explicado, señores, especialmente vosotros, señores católicos, lo que en esta tribuna dije en ocasión memorable; que había que tomar la tierra de donde la hubiera. No he dicho: “Hay que robarla”; no he dicho: “Hay que arrebatarla.” He dicho: “Hay que tomarla, porque es necesario que para la próxima cosecha haya tierra dónde sembrar; es necesario que, para las próximas siembras en el Sur de Puebla, en México, en Hidalgo, en Morelos, tengan las clases rurales tierra dónde poder vivir, tengan tierra con qué complementar sus salarios... La reconstitución de ejidos es indudablemente una medida de utilidad pública; la llamo una medida de utilidad pública en el orden económico, por las razones que he expuesto; la llamo una medida de utilidad pública urgentísima en el orden político, porque traerá necesariamente una de las soluciones que pueden darse a la cuestión del zapatismo. El solo anuncio de que el Gobierno va a proceder al estudio de la reconstitución de los ejidos, tendrá como consecuencia política la concentración de población en los pueblos, y facilitará, por consiguiente, el dominio militar de la región en una forma que dista mucho de parecerse a las formas usadas por el general Robles en el Estado de Morelos para poder tener concentrados a los habitantes que debía vigilar. En mi concepto, es no solamente de utilidad pública, sino de utilidad pública urgente e inmediata... Yo no había pensado que fuese necesario llegar hasta las expropiaciones. Todavía cuando lancé mi programa político en el mes de junio, creía yo posible que por medio de aparcerías forzadas impuestas a las fincas, o por medio de aparcerías a que las fincas quisieran voluntariamente someterse, pudieran proporcionarse tierras a las clases proletarias rurales. Todavía es posible en muchas partes establecer el sistema de arrendamientos forzados por los hacendados en favor de los municipios para que éstos, a su vez, puedan disponer de algún terreno y puedan, por consiguiente, dar ocupación a los brazos desocupados durante

los seis meses del año de funcionamiento del zapatismo. Pero si nos tardamos más en abordar el problema, no tendrá otra solución que ésta que he propuesto: la expropiación de tierras para reconstruir los ejidos por causa de utilidad pública.²²⁹

Luis Cabrera señalaba que las expropiaciones no podían hacerse sin el consentimiento de los gobiernos estatales y de los ayuntamientos de los pueblos interesados, afirmando que era “el trabajo más difícil que ha de efectuarse”. Afirmó que ayuntamientos y gobiernos de los estados tienen que intervenir “para decidir serenamente, qué poblaciones necesitan los ejidos, quitando así a esta iniciativa el aspecto de radicalismo que se atribuía a la medida”.

El proyecto de ley (iniciativa) que presentó ante la Cámara de Diputados señalaba: Artículo 1o. Se declara de utilidad pública nacional la reconstitución y dotación de ejidos para los pueblos. Artículo 2o. Se faculta al Ejecutivo de la Unión para que, de acuerdo con las leyes vigentes en la materia, proceda a expropiar los terrenos necesarios para reconstituir los ejidos de los pueblos que los hayan perdido, para dotar de ellos a las poblaciones que lo necesitare, o para aumentar la extensión de los existentes. Artículo 3o. Las expropiaciones se efectuarán por el gobierno federal, de acuerdo con los gobiernos de los Estados, de acuerdo con los ayuntamientos de los pueblos de cuyos ejidos se trate, para resolver sobre la necesidad de reconstitución o dotación, y sobre la extensión, identificación y localización de los ejidos. La reconstitución de ejidos se hará, hasta donde sea posible, en los terrenos que hubieren constituido anteriormente dichos ejidos. Artículo 4o. Mientras no se reforme la Constitución para dar personalidad a los pueblos para el manejo de sus ejidos, mientras no se expidan las leyes que determinen la condición jurídica de los ejidos reconstituidos o formados de acuerdo con la presente ley, la propiedad de éstos permanecerá en manos del gobierno federal, y la posesión y usufructo quedarán en manos de los pueblos, bajo la vigilancia y administración de sus respectivos ayuntamientos, sometidos de preferencia a las reglas y costumbres anteriormente en vigor para el manejo de los ejidos de los pueblos. Artículo 5o. Las expropiaciones quedarán a cargo de la Secretaría de Fomento. Una ley reglamentaria determinará la manera de efectuarlas y los medios financieros de llevarse a cabo, así como la condición jurídica de los ejidos formados.

Como podrá apreciarse, la proposición de Cabrera hecha en 1912 manifestaba el deseo de resolver el problema agrario mediante la reconstrucción de ejidos que durante la colonia española se le otorgaron a los pueblos indígenas; “exido” que tenía una legua de largo para que no se confundieran los ganados de

²²⁹ Luis Cabrera, “La reconstitución de ejidos”, *Problemas agrícolas e industriales de México*, abril-junio de 1952, pp. 192-203.

los españoles con los que pertenecían a los indígenas. En mi opinión, debemos apreciar las proposiciones de Luis Cabrera, como un intento de resolver el reparto de la tierra y destacar la injusta situación económica y social prevaleciente. Como jurista y en aquel tiempo fue importante; pero no suficiente para darle solución al problema de reparto de la tierra, a pesar de que Cabrera conocía y así lo expresaba la injusticia social en que vivían millones de campesinos.

La Revolución mexicana

Ya hemos expresado que el movimiento social de 1910 se inició por un conflicto político suscitado por Porfirio Díaz Mori, al no reconocer el triunfo de Francisco I. Madero en las elecciones para Presidente de la República y por la presentación del Plan de San Luis en que se declaraban nulas las elecciones para Presidente y Vicepresidente de la República celebradas en junio y julio de 1910, desconociendo al gobierno del general Díaz, en virtud del “fraude electoral más escandaloso que registra la historia del país”. Quién iba a decir que hubo otro gran fraude electoral, 78 años después, superior al anterior y también de carácter histórico, cuando Carlos Salinas de Gortari fue declarado por el Congreso de la Unión Presidente electo de la República.

En la parte política del Plan de San Luis Potosí, del 5 de octubre de 1910 (se dice que no fue redactado en esa fecha, sino varios días después, en San Antonio, Texas) Madero declaró que asumía el carácter de Presidente provisional de los Estados Unidos Mexicanos, “con las facultades necesarias para hacer la guerra al gobierno usurpador del general Díaz”.

En su parte agraria el Plan de San Luis Potosí señalaba lo siguiente:

Artículo 3o. Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, ya por acuerdo de la Secretaría de Fomento, o por fallos de los Tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores, los terrenos de que se les despojó de un modo tan inhumano, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en el caso de que estos terrenos hayan pasado a tercera persona, antes de la promulgación de este plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo.

Es importante para los fines del presente estudio, revisar la política agraria de Francisco I. Madero, pues su ideología agraria no sólo quedó plasmada en el artículo 3o. del Plan de San Luis, sino, también, en actos posteriores como son la carta personal que envió al periódico *El Imparcial*, el informe de su se-

cretario de Estado Rafael L. Hernández, quien fuera encargado del Despacho de Fomento, Colonización e Industria y, por último, el decreto del 24 de febrero de 1912, que contiene importantes consideraciones.

El 27 de junio de 1912, don Francisco I. Madero, envió al periódico *El Imparcial* una carta en la que contesta algunas aseveraciones escritas en diferentes editoriales, y cuyo texto es el siguiente:

Desde que fui investido por mis conciudadanos cuando fui nombrado para el cargo de Presidente de la República, no me he ocupado de refutar las versiones contradictorias que circulan en la prensa en la que con frecuencia se hace referencia a ofrecimientos que he hecho y que he dejado de cumplir, pero con tanta insistencia han repetido algunos periódicos y muy especialmente el que usted tan acertadamente dirige que en las promesas de la Revolución figuraba el reparto de tierras al proletariado y se ofreció la división de los latifundios que permanecían en poder de unos cuantos privilegiados con perjuicios de las clases menesterosas (editorial de ayer), que quiero de una vez por todas rectificar esa especie. Suplico a usted se sirva revisar cuidadosamente el Plan de San Luis Potosí y todos los discursos que pronuncié antes y después de la Revolución, así como los programas de gobierno que publiqué después de las convenciones de 1910, 1911 y, si en alguno de ellos expresé tales ideas, entonces se tendrá derecho a decirme que no he cumplido mis promesas. Siempre he abogado por crear la pequeña propiedad, pero eso no quiere decir que se vaya a despojar de sus propiedades a ningún terrateniente. El mismo discurso que ustedes comentan, tomando únicamente la frase, explica cuáles son las ideas del Gobierno. Pero una cosa es crear la pequeña propiedad, por medio del esfuerzo constante y otra repartir las grandes propiedades, lo cual nunca he pensado ni ofrecido en ninguno de mis discursos y proclamas.

Lo grave del caso y que ha dado motivo para criticar la ideología agraria de Madero, es el último párrafo de la carta en la que dice que la promesa fue crear pequeñas propiedades por medio del esfuerzo constante y no repartir las grandes propiedades, lo cual era esperado por los revolucionarios.

El señor Rafael L. Hernández presentó un amplio y detallado informe a la representación nacional sobre su gestión al frente de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, durante el lapso comprendido de julio de 1911 a julio de 1912. En dicho documento se expresa que el gobierno, al considerar la cuestión agraria, tiene como propósito el procurar que el territorio nacional se reparta entre mayor número de individuos, como unidades productoras, con objeto de hacer posible la prosperidad e independencia económica de los beneficiados y la explotación de nuevas fuentes de producción de la riqueza. En esa línea de pensamiento se ubicaron las dos tendencias fundamentales: aumento de la producción y mejor distribución de la propiedad.

Después de analizar los recursos naturales del país, de los bosques, aguas y fertilidad de las tierras, el señor Hernández señaló que:

La agricultura moderna no es ya el arte empírico que trasmite de padres a hijos sus tradiciones y sus reglas; sino la industria cuyos procedimientos tienen que ajustarse estrictamente a las relaciones de causa a efecto, si se quiere que rinda su máximo producto. Para corregir la imperfección de los sistemas de la explotación agraria, el gobierno ha instituido el servicio de la enseñanza y experimentación agrícolas, tratando de organizarlo de manera que se satisfagan las necesidades de la actual y de la futura agricultura.

Más adelante, cuando bajo el epígrafe “mejor distribución de la propiedad” se aborda el problema agrario; el señor Hernández expresa lo siguiente:

desde que comenzaron mis funciones como Secretario de Fomento, he procurado tomar aquellas medidas directas que, hasta donde lo permiten el estado de nuestra evolución económico-social y el indispensable respeto que todo gobierno debe merecer la propiedad privada, contribuyan con la acción indirecta de que se ha venido dando cuenta en las presentes líneas, a desarrollar orgánicamente la explotación agrícola por familias.

Si nuestro problema fundamental es una cuestión de propiedad cuya solución pide imperiosamente la nación, el deber del gobierno está en abordarlo y procurar resolverlo por los medios más prudentes que estén a su alcance. Con seguridad se señalarán lagunas; pero el intento no ha sido cambiar de un día para otro, costumbres añejas ni defectos étnicos, sino modificar, mejorando las condiciones físicas de existencias; procurando, después de ésto, conservarlas en el sentido apuntado por la ley, para dar margen a una selección natural de los hombres trabajadores y de orden.

Las diversas medidas que se tomaron para resolver el problema de la mejor distribución de la propiedad –según el propio Hernández– se agruparon en la siguiente forma: *a)* disposiciones relativas a ejidos, *b)* venta de terrenos nacionales y *c)* adquisición de propiedades particulares para su fraccionamiento y distribución.²³⁰

Por lo que se refiere a los ejidos y como consecuencia a la circular expedida el 8 de enero de 1912, se dieron instrucciones para el deslinde, amojonamiento, subdivisión y reparto de los ejidos de los pueblos, habiéndose realizado esto en los estados de Sinaloa, Coahuila, Chiapas, San Luis Potosí, Veracruz, Morelos, Tlaxcala, Michoacán, Jalisco y otras entidades federativas.

²³⁰ Rafael L. Hernández, secretario de Estado y del despacho de Fomento, Colonización e Industria, *Política Agraria*, de julio de 1911 a junio de 1912, Imprenta y Fototipia de la Secretaría de Fomento, México, 1912. Folleto publicado en la obra *La cuestión de la tierra (1911-1912 y 1913)*, Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, México, 1961, tomo II, pp. 97-122.

La venta de tierras nacionales se acometió con el objeto de “satisfacer a la opinión pública que clamaba por medidas encaminadas a proporcionar a los agricultores pobres, tierras a bajo precio y en fáciles condiciones de pago, procediéndose en distintos estados y territorios a la rectificación de los deslindes para encontrar terrenos nacionales”.

Por último, en la compra de tierras a particulares se tuvo el propósito de complementar la acción agraria del gobierno para crear la pequeña propiedad, siguiendo de cerca la institución de *homestead* norteamericano y constituir el patrimonio familiar inalienable.

Dentro del gobierno de Madero surgió la Comisión Nacional Agraria y la Comisión Agraria Ejecutiva, las cuales fueron vistas con cierto recelo por los campesinos necesitados, ya que, según el propio informe de Hernández, la primera “está compuesta de agricultores de reconocida competencia y honorabilidad, de ingenieros para la resolución de los problemas técnicos, y de abogados y personas que ocupan prominentes lugares en el foro y en la banca. Dentro de los límites de la previsión humana, pueden así considerarse garantizados los intereses sociales confiados al gobierno, puesto que las personas encargadas del estudio general del problema y del particular, relativo a las operaciones de compra y fraccionamiento de tierras, por sus especiales conocimientos y prácticas, era de presumir que llegarían, como en efecto han llegado, a conclusiones útiles”.

Francisco I. Madero, por medio del decreto del 24 de febrero de 1912, dispuso el deslinde de diversas superficies en algunos estados y territorios del país, con objeto de venderlos o arrendarlos a los campesinos necesitados, limitando las superficies objeto de los contratos a 200 hectáreas de cultivo o 5,000 de pastoreo, decretando la nulidad de pleno derecho de todo contrato que se celebre por mayor cantidad a la especificada anteriormente. Asimismo, se dispuso que a los indígenas de los pueblos que carezcan de ejido y se hallen en las inmediaciones de los terrenos deslindados, se les proporcionen los lotes que necesiten para su subsistencia y la de sus familias.

El artículo 17 de dicho decreto ordenó la entrega gratuita hasta de cincuenta hectáreas en los lugares que se destinan a colonias, a los labradores pobres que se establezcan como colonos, siempre y cuando cultiven el terreno durante cinco años consecutivos.

El lector podrá comprender, a la vista de los documentos analizados, que la ideología agraria de Madero tuvo como objetivo medular, la creación e impulso de la pequeña propiedad. Por lo que se refiere a los ejidos, al continuar aplicando la legislación anterior, se siguieron fraccionando y repartiendo, siguiendo los principios de propiedad privada.

La Comisión Agraria Ejecutiva creada por el presidente Madero e integrada por los señores licenciado José Lorenzo Cossío, ingenieros Roberto Gayol y Manuel Marroquín Rivera, presentó un informe a la Secretaría de Fomento con

fecha 15 de abril de 1912, en el cual se muestran contrarios a la idea del señor Rafael L. Hernández, anteriormente mencionado, expresando que en concepto de los miembros de la Comisión Agraria, el gobierno no debería comprar terrenos de propiedad particular en diversos lugares de la República, sin tener previamente un plan concreto que evite abusos por parte de los hacendados y apoyan sus razones en los siguientes puntos: 1o. Porque dispone actualmente de más de 10 millones de hectáreas de terrenos nacionales, y mientras no se fraccione y venda esa superficie, es imposible saber si hay una necesidad imperiosa de adquirir mayor cantidad de terrenos para los fines que se propone el gobierno; 2o. Hay que comprar terrenos en donde se necesiten y no indistintamente colocados, y el gobierno no tiene, en términos generales, ese dato. Luego, esto es lo primero que hay que averiguar para después comprar el terreno que realmente se necesite; 3o. Hay que atender de preferencia a los terrenos de los pueblos, y se ignora qué pueblos carecen de tierras y por qué carecen. De suerte que, lo primero que hay que hacer es resolver las cuestiones que tengan los pueblos sobre terrenos con las haciendas colindantes, y hasta que esto quede resuelto se tomará en consideración la manera como los adquieren; 4o. Las haciendas, en lo general, tienen terrenos buenos y malos, y el gobierno solamente podría comprar lo bueno, y esto no les convendría a los hacendados, y si el gobierno se resolviera a comprar también lo malo se quedaría con esos terrenos porque nadie los compraría; 5o. Hay que comprar terrenos que estén situados cerca de los centros poblados, para que haya quien los compre y pueda cultivar, porque de lo contrario, si se compran terrenos bastantes retirados de los pueblos, nadie tampoco los compraría y se quedaría el gobierno con ellos; 6o. Para establecer colonias hay que tener en cuenta infinidad de circunstancias y hacer estudios detenidos para que tenga probabilidades de éxito la colonia, y las circunstancias actuales no se prestan para ello; 7o. No cuenta actualmente el gobierno con el dinero suficiente para hacer esas adquisiciones en grande escala y el limitarlas, podría dar lugar a censuras por las preferencias. Por las razones anteriores, creen los que suscriben, que sería muy aventurado y expuesto ponerse a comprar terrenos indistintamente colocados en cualquiera parte de la República, sin tener previamente todos los datos necesarios para saber en qué parte conviene comprar terrenos y en qué extensión.

La Comisión Agraria, además de mostrarse contraria a la política delineada por el gobierno, aportó valiosas ideas para resolver el problema agrario del país.

Por primera vez se planteó en forma concreta el reconstruir los ejidos de los pueblos, como medio más general y práctico para comenzar a resolver el problema agrario, adelantándose, en esta forma, al proyecto de ley presentado, meses después, por el licenciado Luis Cabrera.

Los razonamientos de la Comisión fueron en el sentido que la reconstrucción de ejidos evitaría la emigración de los pobladores, y los gastos que el

gobierno haría, serían mínimos en comparación con los que se erogarían en la compra de propiedades particulares para su fraccionamiento. Asimismo, para utilizar los terrenos nacionales disponibles era necesario previamente deslindarlos y estudiar sus condiciones físicas para conocer si son o no aprovechables y en el caso de colonizar dichos terrenos, los estudios son costosos y dilatados, razones por las cuales “la Comisión Ejecutiva estima que el medio más general y práctico para comenzar la resolución del problema agrario, es el de reconstruir los ejidos de sus pueblos, corrigiendo los excesos a que se llevó el alcance de las leyes de desamortización”.

Por otra parte, la propia Comisión Agraria proponía que la reconstitución de los ejidos se hiciera bajo la forma comunal y con carácter de inalienable, variando las medidas tomadas de acuerdo con las circunstancias especiales de la localidad. Se propuso la organización de una comisión de peritos legistas para analizar las reclamaciones de los pueblos que se quejan de haber sido despojados de sus ejidos, coordinando su actividad con los gobiernos de los estados y ayuntamientos. Otra de sus recomendaciones, a todas luces importante, fue pedir el restablecimiento de la propiedad comunal de los pueblos, dándoles personalidad para que la constituyan a su costa y pidiendo la reforma del artículo 27 de la Constitución de 1857 y legislación derivada.

Recomendaron obras de irrigación y se mostraron decididamente partidarios de la institución norteamericana del *homestead*. Según ellos las ventajas de esta institución son las siguientes:

I. Protección de la familia por la posesión estable de la tierra; II. Favorece la población de los campos y contribuye a disminuir la aglomeración y la miseria en las ciudades; III. Fija el domicilio y evita emigración; IV. Favorece el fraccionamiento de la propiedad; V. Limita el crédito de los tenedores de lotes chicos de tierra, limitando con ello también los abusos de los explotadores de los pueblos, que son los corruptores de las autoridades y de los ciudadanos. Como requisitos para constituir el *homestead* proponían establecer los siguientes: I. Que el que lo constituya sea ciudadano mexicano; II. Que pueda constituirlo cualquier jefe de familia, no sólo el padre de familia; III. Que la casa, si es en la ciudad, o la finca y casa, si es en el campo, sea el domicilio de la familia.

Al mismo tiempo, el *homestead* ampara una casa cuyo valor no sea mayor de 5,000 pesos en la capital de los estados, de 3,000 pesos en las cabeceras de distrito y de 1,000 pesos en los demás pueblos; la tierra cuya extensión no sea mayor de 100 hectáreas, muebles, instrumentos, aperos, cinco vacas y sus crías, salarios y jornales de los trabajadores, etcétera.

En conclusión: la política agraria del presidente Madero se encaminó, más bien, al desarrollo de la pequeña propiedad mediante la compra de tierras a los

grandes propietarios, para ser fraccionadas y repartidas. Sus colaboradores, viendo el problema desde otro punto de vista, combatieron esa idea y propusieron, como medida agraria indispensable y conveniente, la reconstitución de los ejidos pertenecientes a los pueblos. Este pensamiento, meses más tarde fue recogido por el licenciado Luis Cabrera y desarrollado con mayor amplitud.

Con mayor precisión, desde el sur, llegaron las voces de justicia agraria efectiva y reparto directo de tierras a quienes carecían de ellas. El Plan de Ayala, redactado en forma por demás incongruente, señalaba la pronta resolución del problema agrario mediante la posesión inmediata por parte de pueblos y personas, de las tierras que les habían sido usurpadas, exigiendo el requisito del título y ordenándoles que la posesión la mantuvieran a todo trance con las armas en la mano y si los usurpadores se consideraban con derecho a los bienes “lo deducirán ante los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la revolución”. Al mismo tiempo establecía la dotación de ejidos, fundos legales y colonias a quienes careciesen de ellos, por medio de expropiación “previa indemnización a los propietarios de esos monopolios”.

La idea agraria de Madero consistió en resolver el problema mediante la creación y desarrollo de la pequeña propiedad frente a la gran propiedad. Zapata fue más lejos: restitución y dotación por virtud de expropiaciones a los terratenientes.

Uno de los documentos más comentados, por presentar nuevos aspectos de la ideología agraria, es, sin duda alguna, el Plan de Ayala, lanzado por el general Emiliano Zapata el 28 de noviembre de 1911. Fue leído por el profesor Otilio E. Montaña ante las tropas que se congregaron y firmado por todos ellos ante la invitación formulada en estos términos: “Aquellos que no tengan miedo que vengan a firmar.”

El Plan de Ayala presenta dos aspectos: el primero, de contenido político al desconocer al gobierno del señor Madero y el segundo, de alcances agrarios por disponer la restitución y la dotación de tierras en la forma siguiente:

Artículo 6o. Como parte adicional del Plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la tiranía y justicia venal, entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a estas propiedades, de las cuales han sido despojados, por la mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance, con las armas en la mano, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos lo deducirán ante Tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.

Artículo 7o. En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos, no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse

a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa se expropián, previa indemnización de la tercera parte de estos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fondos legales para pueblos, campos de sembradura o de labor y se mejoren en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.

Artículo 8o. Los hacendados, científicos o caciques que se opongan directa o indirectamente al presente Plan, se nacionalizarán sus bienes, y las dos terceras partes que a ellos les correspondan, se destinarán para indemnizaciones de guerra, pensiones para viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en las luchas por este Plan.

Artículo 9o. Para ajustar los procedimientos respecto a los bienes antes mencionados, se aplicarán leyes de desamortización y nacionalización según convenga, pues de norma y ejemplo puede servir las puestas en vigor por el inmortal Juárez, a los bienes eclesiásticos, que escarmentaron a los déspotas y conservadores que en todo tiempo han pretendido imponernos el yugo ignominioso de la opresión y del retroceso.

Se ha criticado la mala redacción, y las contradicciones que encierra este plan; pero lo cierto es que fue redactado por personas que estaban decididas a llevar a cabo el reparto de las grandes propiedades, independientemente de la buena o mala redacción de los documentos que suscribían.

La ideología agraria contenida en estos artículos que acabamos de transcribir, puede resumirse de este modo: restitución de tierras, montes y aguas a los pueblos que prueben ser los propietarios; dotación de tierras para constituir ejidos, colonias, fondos legales; expropiación por causa de utilidad pública previa indemnización igual al valor de la tercera parte del latifundio; nacionalización de bienes a quienes se opusieran al plan y establecimiento de tribunales especiales para que los afectados deduzcan sus derechos.

Varios tratadistas opinan que el Plan de Ayala no consideró la dotación de tierras y aguas, sino exclusivamente la restitución de las tierras, montes y aguas usurpadas por los hacendados. En nuestra opinión, el artículo 7o. de dicho plan, aunque en forma incipiente, considera el caso de la dotación de tierras, pues se refiere a pueblos y ciudadanos carentes de tierras que deben obtenerlas para lograr su mejoría social, bienestar y prosperidad. Por esto se expresa que se expropiarán las tierras de aquellos que las tienen monopolizadas, previa indemnización, para constituir ejidos, colonias y fueros legales.

Obsérvese que en el artículo 6o. sólo se habla de restitución de tierras, montes y aguas a los poblados que prueben ser los propietarios y no habla de indemnización, ni expropiación. Esto sólo acontece en el artículo siguiente, cuando se trata de dar tierras a quienes no las tienen.

El 19 de junio de 1914 se levantó una acta por medio de la cual se ratifica el Plan de Ayala en el pueblo de San Pablo Oxtotepec y se hace constar que: “la Revolución ratifica todos y cada uno de los principios consignados en el Plan de Ayala y declara solemnemente que no cesará en sus esfuerzos sino hasta conseguir que aquéllos, en la parte relativa a la cuestión agraria, queden elevados al rango de preceptos constitucionales”.

Merece consideración especial la llamada Ley Agraria que fue aprobada en el salón de actos del palacio municipal de Cuernavaca el 22 de octubre de 1915, por el Consejo Ejecutivo formado por los señores, Manuel Palafox, Otilio E. Montaña, Luis Zubiría y Campa, Jenaro Amezcua y Miguel Mendoza Schwertfeger, la cual tenía por objeto hacer posible la aplicación del Plan de Ayala.

Esta ley reviste singular interés por lo que se refiere a los siguientes aspectos: se restituyen a las comunidades e individuos las tierras, montes y aguas de que fueron despojados, cuando posean títulos legales de fecha anterior a 1856, ordenándose que entren inmediatamente en posesión de esas propiedades, otorgando el derecho a los inconformes para concurrir a deducirlos ante las comisiones designadas por el Ministerio de Agricultura dentro del año siguiente a la reivindicación. El artículo 3o. expresa que la nación reconoce el derecho tradicional e histórico “que tienen los pueblos, rancherías y comunidades de la República, a poseer y administrar sus terrenos de común repartimiento y sus ejidos, en la forma que juzguen convenientes”. Asimismo, se reconoce el derecho indiscutible de todo mexicano para poseer y cultivar una extensión de terreno cuyos productos le permitan cubrir sus necesidades y las de su familia ordenándose la expropiación por causa de utilidad pública, mediante la correspondiente indemnización (obsérvese que la indemnización ya no es previa, sino mediante) todo esto con el fin de crear pequeñas propiedades.

Esta ley señala en forma concreta la extensión de la pequeña propiedad inafectable, haciendo una clasificación de tierras de riego, temporal, pastos, guayules, henequeneros y terrenos eriazos, señalando para las mejores 100 hectáreas y para los terrenos más malos 1,500 hectáreas como máximo.

El artículo 6o. de la ley agraria que comentamos declara propiedad nacional los predios rústicos de los enemigos de la Revolución y señala quienes son éstos:

- a) los individuos que bajo el régimen de Porfirio Díaz, formaron parte del grupo de políticos y financieros que la opinión pública designó con el nombre de “Partido Científico”; b) los Gobernadores y demás funcionarios de los Estados que, durante las administraciones de Porfirio Díaz y de Victoriano Huerta, adquirieron propiedades por medios fraudulentos o inmorales, abusando de su posición oficial, apelando a la violencia o saqueando el tesoro público; c) Los políticos, empleados públicos y hombres de negocios que, sin

haber pertenecido al “Partido Científico”, formaron fortunas, valiéndose de procedimientos delictuosos, o al amparo de concesiones notoriamente gravosas al país; *d*) los individuos que en la administración de Victoriano Huerta desempeñaron puestos públicos de carácter político; *e*) los altos miembros del clero que ayudaron al sostenimiento del usurpador Huerta, por medios financieros o de propaganda entre los fieles, y *f*) los que directa o indirectamente ayudaron a los gobiernos dictatoriales de Díaz, de Huerta y demás gobiernos enemigos de la Revolución, en su lucha contra la misma.

Quedan incluidos en este inciso todos los que proporcionaron a dichos gobiernos, fondos o subsidios de guerra, sostuvieron o subvencionaron periódicos para combatir a la Revolución, hostilizaron o denunciaron a los sostenedores de la misma, hayan hecho obra de división entre elementos revolucionarios, o de cualquier otra manera hayan entrado en complicidad con los gobiernos que combatieron a la causa revolucionaria.

Por otra parte, se ordenaba que las superficies obtenidas con motivo de esa confiscación y de la expropiación de las tierras que excedieron al máximo señalado, se dividirían en lotes para repartirse entre campesinos mexicanos y que a los aparceros y arrendatarios de pequeños predios se les adjudicaría en propiedad “con absoluta preferencia a cualquier otro solicitante”, estipulándose (artículo 14) que los predios que el gobierno ceda a comunidades e individuos, “no son enajenables ni pueden gravarse en forma alguna, siendo nulos todos los contratos que tiendan a contrariar esta disposición. La única forma de transmisión que la misma ley señala es la herencia legítima.

Esta ley declara propiedad nacional a los montes y ordena que los mismos sean explotados por los pueblos a cuya jurisdicción correspondan y mediante el sistema comunal.

Ordena, también, el establecimiento de escuelas regionales agrícolas, forestales y estaciones experimentales, así como la organización de sociedades cooperativas para que los propietarios exploten sus terrenos y vendan en común sus productos. Por último, se declara en el artículo 32 de esta ley, que las aguas utilizables y utilizadas para cualquier uso “aun las que eran consideradas como de jurisdicción de los estados son de propiedad nacional”, sin que haya lugar a indemnización de ninguna especie.

En esta forma, los colaboradores del general Emiliano Zapata trataron de resolver el problema agrario, haciendo concurrir elementos económicos y sociales al reparto y restitución de la tierra.

Durante la Convención de Aguascalientes, el triunfo de los zapatistas consistió en haber logrado la aprobación, por unánime opinión de la asamblea, de los artículos 4o., 5o., 6o., 7o., 8o., 9o., 12 y 13, los cuales contenían aspectos políticos y agrarios.

El Plan de Chihuahua, de Pascual Orozco (25 de marzo de 1912), compuesto de 37 artículos, dedicó atención al problema agrario proponiendo como solución del mismo una serie de medidas de tipo conservador, al pedir la revalidación y perfeccionamiento de títulos legales y reconocimiento de la propiedad a los poseedores pacíficos por más de 20 años. Ordenaba la reivindicación de los terrenos arrebatados por despojo; el reparto de todas las tierras baldías y nacionalizadas y la expropiación por causa de utilidad pública, previo avalúo, a los grandes terratenientes que no cultiven habitualmente todas sus propiedades.

Conjuntamente a las ideas, las posesiones de tierras para favorecer a los campesinos se fueron realizando por los jefes militares en diversos lugares de la República.

Jamás podríamos comprender el sentido humanista de la Revolución mexicana, sin incorporar y analizar las banderas, los postulados y los principios de la revolución agraria del sur, iniciada por Emiliano Zapata, quien dio prácticamente el contenido social a nuestra lucha emancipadora. Afirmamos, con profunda convicción, que el mismo principio de justicia social, columna vertebral de todas nuestras instituciones sociales y económicas, nació del fuerte brazo reivindicador de Emiliano Zapata y cristalizó con las primeras restituciones de tierras, la primera de ellas hecha precisamente por Emiliano Zapata en un pueblo del sur de Puebla, en Ixcamilpa de Guerrero, el 30 de abril de 1912; principio de justicia social que en su evolución histórica se fue materializando, vigorizando, con las nuevas formas de dotación, de ampliación de tierras y de creación de nuevos centros de población.

No podemos, y esto ya ha sido dicho y me permito insistir en ello, desvincular el pensamiento y la acción de Emiliano Zapata, de la evolución histórica del pensamiento agrario mexicano.

Para entender los momentos estelares de nuestra historia contemporánea, debemos señalar su vinculación, vinculación necesaria, a las experiencias del pasado. Pobre de aquel que vaya al encuentro del futuro sin conocer las realidades del presente, y sin conjugarlas con las experiencias del pasado.

La historia de México, se ha dicho, va ligada a la historia de la tenencia de la tierra. Emiliano Zapata, como hijo que fue del pueblo de México, nacido de su misma entraña, recogió esas voces y esas experiencias del pasado remoto de México. Y con su fuerza, con su convicción, su pensamiento, emoción y acción, las incorporó a su lucha para hacer de esta nación, una nación más justa, y una nación más feliz.

Nuestro camino agrario comienza con la forma de organización social de los pueblos prehispánicos. Ya latía en nuestros pueblos autóctonos el deseo de que la tierra cumpliera una verdadera función social; que su misma estructura, que su misma distribución; que su mismo uso representara, no una materia de lucro, sino un instrumento de trabajo y de justicia. Fue así como los pueblos indios crearon

El Plan de Chihuahua, de Pascual Orozco (25 de marzo de 1912), compuesto de 37 artículos, dedicó atención al problema agrario proponiendo como solución del mismo una serie de medidas de tipo conservador, al pedir la revalidación y perfeccionamiento de títulos legales y reconocimiento de la propiedad a los poseedores pacíficos por más de 20 años. Ordenaba la reivindicación de los terrenos arrebatados por despojo; el reparto de todas las tierras baldías y nacionalizadas y la expropiación por causa de utilidad pública, previo avalúo, a los grandes terratenientes que no cultiven habitualmente todas sus propiedades.

Conjuntamente a las ideas, las posesiones de tierras para favorecer a los campesinos se fueron realizando por los jefes militares en diversos lugares de la República.

Jamás podríamos comprender el sentido humanista de la Revolución mexicana, sin incorporar y analizar las banderas, los postulados y los principios de la revolución agraria del sur, iniciada por Emiliano Zapata, quien dio prácticamente el contenido social a nuestra lucha emancipadora. Afirmamos, con profunda convicción, que el mismo principio de justicia social, columna vertebral de todas nuestras instituciones sociales y económicas, nació del fuerte brazo reivindicador de Emiliano Zapata y cristalizó con las primeras restituciones de tierras, la primera de ellas hecha precisamente por Emiliano Zapata en un pueblo del sur de Puebla, en Ixcamilpa de Guerrero, el 30 de abril de 1912; principio de justicia social que en su evolución histórica se fue materializando, vigorizando, con las nuevas formas de dotación, de ampliación de tierras y de creación de nuevos centros de población.

No podemos, y esto ya ha sido dicho y me permito insistir en ello, desvincular el pensamiento y la acción de Emiliano Zapata, de la evolución histórica del pensamiento agrario mexicano.

Para entender los momentos estelares de nuestra historia contemporánea, debemos señalar su vinculación, vinculación necesaria, a las experiencias del pasado. Pobre de aquel que vaya al encuentro del futuro sin conocer las realidades del presente, y sin conjugarlas con las experiencias del pasado.

La historia de México, se ha dicho, va ligada a la historia de la tenencia de la tierra. Emiliano Zapata, como hijo que fue del pueblo de México, nacido de su misma entraña, recogió esas voces y esas experiencias del pasado remoto de México. Y con su fuerza, con su convicción, su pensamiento, emoción y acción, las incorporó a su lucha para hacer de esta nación, una nación más justa, y una nación más feliz.

Nuestro camino agrario comienza con la forma de organización social de los pueblos prehispánicos. Ya latía en nuestros pueblos autóctonos el deseo de que la tierra cumpliera una verdadera función social; que su misma estructura, que su misma distribución; que su mismo uso representara, no una materia de lucro, sino un instrumento de trabajo y de justicia. Fue así como los pueblos indios crearon

su estructura agraria, y le dieron tierras al rey; le dieron tierras a los guerreros, a los nobles, a los dioses, y crearon esa figura tan extraordinariamente interesante como fue el "Calpulli" y el "Altepetlalli", que recoge posteriormente nuestra legislación, y en lenguaje moderno la traduce como ejido y como comunidad.

De ahí viene el recuerdo histórico de nuestra experiencia: esa huella morena que traza el camino agrario de México, fue borrada por la aparición de otra cultura, de otros principios, de otra forma de organización social que recogía reminiscencias de la Edad Media y de los principios feudales, consolidados en 300 años de la dominación e imperio de la injusticia y la esclavitud. Esta situación se vigorizó con instituciones jurídicas que estuvieron vigentes, como fueron las mercedes reales, las encomiendas, la reducción de tierras, la composición, etcétera, en detrimento de la auténtica posesión de la tierra de nuestros pueblos.

Y allá en las primeras voces libertarias de 1810, Hidalgo, el Padre de la Patria, vuelve a recordar y a reconstruir, con idealismo agrario y justicia social, el camino que había sido borrado durante 300 años, dando el primer decreto agrarista en 1810.

Morelos, el gran reformador social, con mayor precisión, apuntó que la justicia estriba en que muchos se dediquen a cultivar un pedazo de tierra para que puedan asistirle con su esfuerzo y trabajo, y no que pocos se dediquen a cultivar grandes extensiones.

Ese fue el principio vital de nuestra reforma agraria y se señaló en 1810. Un siglo más tarde, en 1910, vuelve a recordarse y se enarbola definitivamente como programa, como postulado de lucha del Plan de Ayala, para hacer que nuevamente el camino agrario de México se reconstruya sobre bases sólidas de justicia.

Pero aquellas voces, aquel idealismo agrario de principios del siglo XIX, se convierten prácticamente en un racionalismo agrario en donde se expresa la necesidad de repartir tierras, de hacer justicia a los campesinos aprisionados en las haciendas de criollos y españoles; pero toda la legislación de ese siglo se canalizó hacia la colonización primordialmente con extranjeros.

Es precisamente Iturbide quien, olvidando los principios señalados por Morelos, declara públicamente que las propiedades de los criollos y de los españoles serán respetadas consolidando así las formas de acaparamiento de la tierra. Las voces vuelven a surgir, y se pueden señalar como precursores también de nuestra revolución agraria a Lorenzo de Zavala que reparte tierras en el Estado de México, a José María Luis Mora, a los hombres de la Reforma que en su Ley de junio de 1856 sobre Desamortización de los Bienes pertenecientes a Corporaciones Civiles y Eclesiásticas hacen circular la tierra monopolizada en manos de la Iglesia. Y no podemos dejar de mencionar, porque todo está relacionado históricamente, todo está vinculado con el mismo pensamiento de Emiliano Zapata,

la magnífica posición asumida por Ponciano Arriaga en el Constituyente de 1856. Vuelve a perderse el camino agrario de México y durante la consolidación de la dictadura, se cometen las tropelías y los abusos, las injusticias que todos conocemos. El pensamiento de los que formaron el Partido Liberal, de los tantos que escribieron, que pronunciaron públicamente su angustia ante la desesperante situación de los millones de mexicanos que agonizaban en el campo, bajo un régimen feudal y esclavista, deben ser tomados en cuenta. Ha sido grande, ha sido fructífero el camino agrario de México, porque en él encontramos no solamente posiciones de idealismo o de racionalismo agrario, sino aún, de empirismo agrario que sin ninguna consolidación doctrinaria, podríamos decir, sostuvo los principios de justicia social para lograr el reparto de la tierra; para pedir y exigir la distribución justa de la tierra. La revolución del sur, la posición asumida en el Plan de Ayala, la convicción de Emiliano Zapata y de quienes lo siguieron, convergieron felizmente con el pensamiento de los hombres del centro, con los revolucionarios del norte, para cristalizar y conjugar el viejo anhelo del pueblo mexicano, creando el artículo 27 constitucional, y fraguándose, en un primer intento, en la Ley de 6 de enero de 1915.

Nuestra reforma agraria, pues, surge como producto de una revolución, no como evolución en los sistema de tenencia de la tierra; de una revolución sangrienta, en una revolución donde el hombre expresó su inconformidad con el arma en la mano y con la palabra de justicia social en los labios.

Por eso, quienes critican nuestra reforma agraria señalando que no ha sido planeada, deben recordar que esta institución, nervio vital de nuestro movimiento social, surge en el momento en que los hombres confrontan los principios con las armas. No hubo tiempo de planearla, no hubo tiempo de sentarse tranquilamente en una mesa a calcular sus posibilidades y a tratar de hacer evolucionar los sistemas de propiedad o posesión de la tierra. Pero es también, y lo apuntamos como característica fundamental, una reforma agraria profundamente humanista porque el fin es el hombre; el instrumento, la tierra; y la justificación, el trabajo. Y en la conjugación de esta trilogía: tierra, hombre y trabajo, construye nuestro país, a través de todos los regímenes revolucionarios, la reforma agraria mexicana, que es ejemplo para el mundo entero.

Tendrá sus defectos; habremos cometido equivocaciones; hemos encontrado tropiezos en esa vieja tendencia que registramos desde la Colonia hasta nuestros días, de acaparar la tierra, de concentrar la tierra en pocas manos. Tendrá, repetimos, sus carencias; habrá realizado a medias sus objetivos, pero todos estuvieron plasmados en el propio artículo 27 constitucional (hasta 1988) y en la doctrina misma de la Revolución mexicana y en el anhelo y en la emoción del pensamiento de Emiliano Zapata.

Su base fundamental es el principio de justicia social, con ese principio y con el reparto de la tierra se demolieron las cercas de las haciendas, las barreras

que le impedían al campesino transitar libremente por este país, produciéndose un gran cambio sociológico en nuestra población: el hombre no se sintió ya perteneciendo a una hacienda, el hombre tuvo confianza, el mexicano tuvo seguridad al saberse miembro de una nación; pero se tuvieron que demoler esas barreras feudales para que nuestra población se derramara de norte a sur y viceversa. Esa gran composición demográfica que nos ha permitido avanzar en nuestro desarrollo económico; ese progreso acelerado; yo, en lo personal, lo atribuyo a la posición asumida por Emiliano Zapata, a lo que entendió Venustiano Carranza, a lo que conjugó Francisco Villa y a todos los hombres de la Revolución: ellos lucharon por un ideal supremo. A la distancia, aquellas pugnas, aquellas contradicciones no tuvieron razón de ser, porque todos buscaban el progreso de nuestro país, y la justicia social para nuestro pueblo.

Al fraguarse los principios en el artículo 27 constitucional, con esos grandes hombres del Constituyente de Querétaro, en él encontramos las voces de Hidalgo, de Morelos, de Ponciano Arriaga, de Villa, de Carranza, de Madero, de Emiliano Zapata, comprendidas dentro de una estructura jurídica que es, como aseguraba el maestro Serra Rojas, dinámica, no estática. De aquí surgen y pueden derivarse los principios de la reforma agraria integral, pues nuestra reforma agraria no agota su contenido en el simple reparto de la tierra, sino precisamente ahí se inicia, ahí comienza a cristalizarse con sentido humano el principio de justicia social. De ahí derivan, pues, todas las actitudes eminentemente patrióticas y progresistas asumidas por los gobiernos de la revolución.

Emiliano Zapata permanece y permanecerá siempre en el corazón, en el pensamiento y en la acción de todo mexicano que se preocupe por el progreso social y económico de los millones de campesinos mexicanos que viven y trabajan en nuestros campos, esperando, es cierto, la hora de su total, definitiva y completa incorporación al ritmo de progreso general de nuestro país.

Emiliano Zapata, con su actitud, demostró plenamente que quien patrocina las causas del pueblo, quien jamás se desliga de las raíces vitales del pueblo; quien escucha con emoción humana y vibra con los justos reclamos de las mayorías populares, tendrá siempre un sitio de respeto, de consideración, construido en el cariño ciudadano de quienes formamos el México de hoy, y de quienes integrarán el México del futuro.

No se puede apreciar en toda su magnitud el Plan de Ayala sin considerar y analizar el antecedente del Plan de San Luis, formulado por Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910.

En efecto, al conocerse el pensamiento político de Madero, un conjunto de inquietudes de muy variada índole, expresadas por los precursores del movimiento social, encontraron un momento oportuno y un canal apropiado para poder encauzar inconformidades y protestas en contra del tiránico y opresor régimen de Porfirio Díaz Mori.

En las ciudades y en las poblaciones importantes, la clase media vio en el Plan de San Luis la convocatoria para realizar el cambio político anhelado y terminar definitivamente con los abusos de la reelección y la violación constante a los más elementales principios democráticos que la dictadura hacía en cada remedo de elección.

En las comunidades rurales, el Plan de San Luis caló más hondo. El campesino sintió que la parte final del artículo tercero de dicho plan contenía una esperanza de libertad y de justicia. Tal vez por la ignorancia en que los tenían sumidos no alcanzaron a comprender el proceso político seguido por el dictador en sus farsas electorales para reelegirse; pero sí sintió en carne propia la llamada que contenía ese párrafo que decía:

Abusando de la Ley de Terrenos Baldíos numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos ya por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallo de los Tribunales de la República, siendo en toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos, y se exigirá a los que adquirieron de un modo tan inmoral, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también la indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en el caso de que los terrenos hayan pasado a terceras personas antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo.

Ese pensamiento se esparció por haciendas y rancherías avivando las iras reprimidas, alentando esperanzas, encendiendo el deseo de emancipación y libertad. Emiliano Zapata escuchó esa voz y sintió que el momento había llegado y que la lucha iniciada culminaría con el derrocamiento del dictador, trayendo, como consecuencia, la justicia social para los campesinos.

Las fuerzas sociales de nuestro pueblo, reprimidas durante largos años por la brutal opresión, fueron despertando con rabia y violencia. La mecha estaba prendida, la nación entera era un polvorín. La explosión reivindicadora se escuchó en todos los confines y México empezó a trazar con sus propios rasgos los perfiles de una nación revolucionaria. El amanecer de un nuevo día se dibujó en el horizonte.

Emiliano Zapata se unió con decisión y valentía a la lucha armada convocada por Francisco I. Madero.

Fácil es advertir que Madero inició el movimiento con un principio político-democrático combatiendo el abuso del dictador por su permanencia en el poder. Su lema fue: "Sufragio efectivo. No reelección."

Emiliano Zapata se unió para combatir los abusos y los usos, o sea, el sistema jurídico total imperante que sumía en el oprobio y en la injusticia a los campesinos del país. Su lema fue: "reformas, libertad, justicia y ley".

Si nuestra Revolución triunfa y se conforma con destruir los abusos políticos hubiera sido una Revolución trunca, sin contenido social.

Al continuar la lucha armada, Emiliano Zapata y el Plan de Ayala le dieron a nuestra Revolución el contenido social y económico que la hizo colocarse en el sitio histórico que tiene.

Los hechos históricos son de sobra conocidos. La actitud del presidente Madero y los titubeos que tuvo frente al justo reclamo de tierras que hacían los campesinos, ocasionaron serías divergencias entre las fuerzas revolucionarias (*supra*). El Plan de Ayala fue terminante en sus expresiones y los hombres que lo siguieron firmes en sus convicciones.

Los que suscribimos, constituidos en Junta Revolucionaria, para sostener y llevar a cabo las promesas que hizo la Revolución el 20 de noviembre de 1910 próximo pasado, declaramos solemnemente ante la faz del mundo civilizado, que nos juzga, y ante la Nación a que pertenecemos y amamos, los propósitos que hemos formulado para acabar con la tiranía que nos oprime y redimir a la Patria de las dictaduras que se nos imponen las cuales quedan determinadas en el siguiente Plan.

Estas fueron las primeras palabras escritas por quienes firmaron el Plan de Ayala.

Del texto de los primeros cinco puntos del Plan de Ayala, se desprende el deseo de los revolucionarios del sur de que se cumplieran las promesas agrarias contenidas en el Plan de San Luis que fueron causa y razón fundamentales de su participación en la lucha armada.

Los zapatistas expresaron con claridad y valentía los siguientes argumentos:

Teniendo en consideración que el llamado jefe de la Revolución Libertadora de México, C. don Francisco I. Madero, nos llegó a feliz término la Revolución que tan gloriosamente inició con el apoyo de Dios y del Pueblo, puesto que dejó en pie la mayoría de poderes gubernativos elementos corrompidos de opresión del Gobierno dictatorial de Porfirio Díaz, que no son, ni pueden ser en manera alguna la legítima representación de la Soberanía Nacional, y que por acérrimos adversarios nuestros y de los principios que hasta hoy defendemos, están provocando el malestar del país y abriendo nuevas heridas al seno de la Patria para darle a beber su propia sangre; teniendo en consideración que el supradicho señor Francisco I. Madero, actual Presidente de la República, trata de eludirse del cumplimiento de las promesas que hizo a la Nación en el Plan de San Luis Potosí, cifiendo las precipitadas promesas a los convenios de Ciudad Juárez, ya

nulificando, encarcelando, persiguiendo o matando a los elementos revolucionarios que le ayudaron a ocupar el alto puesto de Presidente de la República por medio de falsas y numerosas intrigas a la Nación; teniendo en consideración que el tantas veces repetido señor Francisco I. Madero ha tratado de ocultar con la fuerza bruta de las bayonetas y de ahogar en sangre a los pueblos que le piden, solicitan o exigen el cumplimiento de sus promesas a la Revolución, llamándoles bandidos y rebeldes, condenando a una guerra de exterminio sin conceder ni otorgar ninguna de las garantías que prescriben la razón, la justicia y la ley...

Y así continuaron justificando su inconformidad combativa en contra de la tolerancia con los científicos, hacendados y caciques que, según ellos, eran tolerados por el presidente Francisco I. Madero.

Para continuar la lucha, la Junta Revolucionaria del Estado de Morelos, encabezada por Emiliano Zapata, Otilio Montaña y otros generales y militares hicieron suyo el Plan de San Luis, adicionándolo con declaraciones en beneficio de los pueblos oprimidos.

Desde el punto de vista político, este doloroso episodio histórico que vivió nuestra Revolución nos deja una gran lección: no se pueden despertar las enormes fuerzas sociales de nuestro pueblo sin cumplir las promesas que se le hacen.

Para quienes provocan en la conciencia de los hombres la Revolución de las esperanzas, resultará siempre fatal no cumplir con decisión y valentía las promesas hechas y la palabra empeñada.

Las fuerzas sociales desencadenadas, arrollan a los tibios y dentro del seno de estos movimientos, brotan los nuevos líderes que abanderan con mayor decisión la lucha.

Los acuerdos, transacciones y convenios con los enemigos y con quienes representen las fuerzas negativas, jamás contribuyen al fortalecimiento de la causa por la que se lucha; lejos de esto, debilitan el impulso justiciero y reivindicador. Los intereses negativos que representan y defienden, acaban siempre por bloquear, mediatizar y destruir los nobles propósitos de las reformas y de la lucha y el legítimo derecho que la Revolución triunfante tiene, de imponer un nuevo estado de cosas más favorables a los superiores y sagrados intereses del pueblo.

La razón histórica del Plan de Ayala y de la actitud asumida por Emiliano Zapata y los revolucionarios del sur, se encuentra, además en las declaraciones hechas por el presidente Madero en relación con el problema agrario publicadas en el periódico *El Imparcial* el 27 de junio de 1912 (véase *supra*).

Estas declaraciones y el hecho de que en la iniciación del movimiento armado de 1910 hayan intervenido intelectuales y pequeños propietarios, ha llevado a pensar a varios escritores europeos y latinoamericanos que la Revolución mexi-

cana fue una revolución burguesa. Señalan que la tendencia de los revolucionarios fue acabar con los abusos y desmanes del poder político y buscar el aumento de los propietarios de la tierra (falso).

Durante la Revolución francesa se entendía por burguesía la clase social que se encuentra entre la nobleza y el proletariado. Actualmente, con el desarrollo del capitalismo y la paulatina desaparición de la aristocracia hereditaria, la burguesía designa colectivamente a todos aquellos que, por sus intereses, se encuentran vinculados con los propietarios de los medios de producción.

Atento lo anterior, no consideramos a la Revolución mexicana de 1910 como un movimiento burgués, pues fue todo lo contrario, es decir, fue un movimiento social general en el que los campesinos y obreros tomaron parte importante y dieron contenido social y económico a esta convulsión nacional. De considerar nuestra Revolución como un movimiento de burguesía, protestando contra los abusos, mal haríamos en denominarla revolución. Una revolución sólo se presenta cuando las mayorías sociales consideran los marcos jurídicos que regulan su existencia, estrechos y desenfocados con las necesidades de “su tiempo y manifiestan su inconformidad contra los usos y abusos”. El fin de toda revolución es demoler los sistemas jurídicos, económicos y políticos imperantes que obstruyen el desarrollo y progreso de los pueblos.

Los autores que afirman lo contrario, señalan que el fin del movimiento armado de 1910 era corregir los abusos que se cometían en el ejercicio del poder político y social, es decir, que desapareciera la reelección. A pesar de que esto era uno de los objetivos, no podemos negar la existencia de otros factores mucho más importantes que el anterior. La mera protesta en contra de los abusos nos coloca en la situación de que, al corregirlos, la vida social vuelve por sus cauces de tranquilidad.

La actitud de Francisco I. Madero produjo la necesaria inquietud en los sectores campesinos y los consecuentes brotes de inconformidad. Emiliano Zapata, el “Caudillo del Sur”, ante la tibieza de los máximos dirigentes de la Revolución, expresó con toda energía las aspiraciones y deseos de reforma del sector rural del país. El Plan de Ayala, expedido el 28 de noviembre de 1911, contiene la síntesis de esas aspiraciones.

Los artículos 6o., 7o., 8o. y 9o. (véase *supra*) de este plan fueron los agregados que se hicieron al Plan de San Luis Potosí, que los surianos hicieron suyo, después de desconocer la jefatura del Presidente de la República, Francisco I. Madero, por considerar que este mandatario no cumplió con sus postulados y compromisos agrarios. Lo anterior nos mueve a ratificar, una vez más, que la reforma agraria mexicana nace, en su verdadera esencia, del Plan de Ayala suscrito el 28 de noviembre de 1911. El primer impulso fue la restitución de tierras a los pueblos que habían sido despojados, impulso reivindicador que abre

la fecunda brecha por donde la justicia social de nuestra Revolución encamina sus primeros pasos.

El Plan de Ayala sigue adelante cristalizando las esencias más puras de nuestro agrarismo al señalar claramente el derecho que tienen los pueblos y los ciudadanos de México de obtener ejidos, colonias, fundos legales y campos de sembradura y labor para lograr el bienestar y prosperidad del pueblo. Y cuando, en forma rudimentaria, pero elocuente, se lanza en contra del monopolio de la tierra en manos de unos cuantos, acaba por cimentar, sobre bases inconvertibles, el principio medular de nuestra reforma agraria como lo es la lucha contra el latifundio.

Desde luego, los efectos sociales que de inmediato produjo fueron captados con toda claridad: la democratización de la tierra no podría lograrse por la simple evolución de los sistemas de tenencia, sino tendría que ser conquistada con la armas, arrebatando la tierra a quienes la acaparaban. En ese momento el único camino posible fue la violencia y la sangre para garantizar la libertad y supervivencia de los muchos, frente a los odiosos privilegios de unos cuantos.

Ese fue el preciso instante en que los señores feudales se percataron que el movimiento iniciado por Madero y que en cierta medida toleraron a fin de aminorar los privilegios que el dictador otorgaba a los extranjeros por encima de los nacionales, cobraba nueva fuerza con Zapata y esta vez iba en serio y directamente contra sus intereses.

En ese momento el hacendado porfirista comprendió que la lucha tendría que ser definitiva y que en el juego político tendrían que echar mano de todos los recursos a su alcance para evitar ser destruidos. Unos, con mayor decisión se enfrentaron abiertamente al agrarismo del sur; otros, buscaron mañosamente alianzas y transacciones. Pero los más, veían un refugio seguro en la ley y clamaron por el orden y la legalidad, pidiendo que los tribunales fueran en última instancia los que decidieran sobre el derecho de los campesinos a recibir las tierras reclamadas.

El 6 de enero de 1915, Venustiano Carranza dictó la primera Ley Agraria y decretó el procedimiento para realizar el reparto de la tierra.

Existió cierta conformidad disfrazada de los hacendados, pues habían tenido un respiro para agrupar fuerzas y poder dilatar procedimientos. Las influencias, dinero, compromisos y los abogados de los latifundistas, eran buenos instrumentos para ayudarles a retardar la acción agraria de los gobiernos. La sorpresa de los hacendados fue mayúscula cuando vieron que los diputados constituyentes, reunidos en Querétaro, hicieron a un lado el proyecto de Venustiano Carranza, y en la última sesión de trabajo, aprobaron el texto del artículo 27 que eleva a rango constitucional el derecho de los pueblos y de los campesinos a recibir la tierra, no sólo de la que hubieren sido despojados, sino también aquella que anhelaban poseer.

Las intervenciones de Juan de Dios Bojórquez, Rouaix, Colunga, Heriberto Jara, Francisco Múgica, Cándido Aguilar, Hilario Medina, Lizardi, Truchuelo, fueron perfilando la redacción final del artículo 27.

El 30 de enero de 1917, a las tres y media de la mañana, se aprobó por unanimidad de 150 votos, dejando constancia histórica de dos hechos fundamentales que las generaciones actuales no debemos olvidar: la decidida actitud, firmeza ideológica y gran sentido de justicia social distributiva de los diputados del Congreso Constituyente de Querétaro y, en segundo lugar, la libertad que don Venustiano Carranza otorgó a los representantes del pueblo para proponer, discutir y aprobar los preceptos de la nueva Constitución.

En el texto finalmente aprobado, se perdió un concepto propuesto por aquel grupo de diputados que intervino en la redacción del primer proyecto y que fue la diferencia que señalaron entre “propiedad originaria de la nación” y el “dominio directo que los particulares podían tener a través de la propiedad privada”. En efecto, el texto final señala que la nación ha tenido y tiene el derecho de transmitir el “dominio de las tierras y aguas a los particulares”, constituyendo la “propiedad privada” y el proyecto original hablaba de “dominio directo”. La diferencia puede ser ampliamente discutida dentro de la teoría jurídica moderna hasta llegar a establecer las diferencias esenciales entre “propiedad originaria de pleno derecho, y dominio directo o propiedad derivada”. Si a esto le añadimos la diferenciación hecha por muchos autores sobre lo que es dominio directo, dominio público, dominio privado y dominio útil, podemos fijar una idea más clara sobre la tendencia original de los diputados para aclarar el concepto de propiedad privada. No obstante, se cambió en forma radical el concepto de la Constitución de 1857, según el cual el Estado reconocía la propiedad privada como un derecho que frente a sí esgrimía el individuo.

Además, la nueva propiedad privada así concebida, resulta ser una propiedad en función social, modelada por el interés público, limitada por la expropiación y regulada por el principio de justicia social distributiva, cambiándose de un tajo los módulos interpretativos del individualismo y del liberalismo del siglo xx. Modalidades y expropiación limitaron definitivamente el concepto tradicional de propiedad privada, permitiendo al Estado hacer una justa distribución de la riqueza y quitándole a la propiedad privada el *ius abutendi* que el conquistador español había practicado, especialmente por lo que se refiere a la tenencia de la tierra.

La penosa marcha del agrarismo, a través de las leyes y códigos que reglamentaron el artículo 27 constitucional, comprueba que los hacendados no se dieron por vencidos y lucharon encubiertos por una pretendida legalidad para salvar del naufragio sus privilegios y sus intereses. De una u otra manera, con mayor o menor empeño, los gobiernos de la Revolución continuaron repartiendo

la tierra y enriqueciendo el contenido social y económico de la reforma agraria delineada en el Plan de Ayala y defendida con la sangre de los revolucionarios surianos.

Debemos reconocer a la distancia la contribución que todas las fuerzas revolucionarias hicieron en su tiempo, para darle al país las bases de una convivencia más justa y más humana.

Por todo lo anteriormente expuesto, queda claro que la Revolución creó su propia doctrina y filosofía las cuales nos sirven para interpretar, ampliar y perfeccionar las instituciones sociales, económicas y políticas que fueron creadas, confrontándolas con los problemas que se plantean en nuestra moderna realidad.

La Revolución mexicana es forma de vida individual y colectiva; es un estado de conciencia que nos permite permanecer abiertos al cambio social, cuando éste signifique mayor justicia social y mayor efectividad en los mecanismos para realizarlas. En 1988, quedó latente, pero no destruida.

La Revolución mexicana es la síntesis vital que nuestro pueblo ha hecho de sus aspiraciones y anhelos, manifestados en sus dramáticas luchas a lo largo de su historia. Por ello, la Revolución mexicana de 1910 resume los ideales de libertad, independencia, soberanía, autodeterminación, libertad, democracia y justicia social.

En su desenvolvimiento constructivo a través de los gobiernos emanados de su seno, se aprecia la sucesión de etapas, que con sentido unitario revelan la valiosa contribución que cada uno de ellos aportó en su tiempo, así como los esfuerzos y la acción decisiva por encaminar a nuestro país al logro de los objetivos, dentro del sendero trazado desde su propio origen. Se aprecia también la solidaridad activa de los campesinos, obreros y clases medias populares, trabajando junto con el gobierno para seguir construyendo el edificio de nuestra vida colectiva.

Lo anterior significa, asimismo, que la Revolución mexicana es un proceso histórico integral de etapas sucesivas que arranca con la lucha armada, continúa con la toma del poder y la creación de una nueva estructura jurídica y prosigue con los gobiernos de la Revolución en la consolidación, ampliación y perfeccionamiento de las instituciones sociales, económicas y políticas que ella misma produjo.

Las primeras leyes agrarias

Al cometerse el proditorio asesinato del apóstol de la democracia, don Francisco I. Madero, Presidente de la República, y de don José María Pino Suárez, Vicepresidente de la República, la indignación popular no se hizo esperar. El chacal Victoriano Huerta y el embajador de Estados Unidos de América, Henry Lane

Wilson, se confabularon para eliminar a Madero y arrebatarle el poder legítimo que el pueblo le había dado. Huerta subió al poder y en Coahuila, Venustiano Carranza desconoció al usurpador iniciando la Revolución constitucionalista, publicando el Plan de Guadalupe que fue firmado en la hacienda de Guadalupe, Coahuila, el 26 de marzo de 1913. Entre los que firmaron se encontraban el teniente coronel Jacinto B. Treviño, teniente coronel Lucio Blanco, mayor médico del Estado Mayor Daniel Ríos Zertuche, entre otros. Las cláusulas de este plan expresaban:

1. Se desconoce al general Victoriano Huerta, Presidente de la República.
2. Se desconocen también los poderes Legislativo y Judicial de la Federación.
3. Se desconocen a los Gobiernos de los Estados que aún reconozcan a los Poderes Federales que forman la actual administración, treinta días después de la publicación de este Plan.
4. Para la organización del Ejército encargado de hacer cumplir nuestros propósitos, nombramos como Primer Jefe del Ejército que se denominará "Constitucionalista" al ciudadano Venustiano Carranza, gobernador Constitucional del Estado de Coahuila.
5. Al ocupar el Ejército Constitucionalista la ciudad de México se encargará interinamente del Poder Ejecutivo el ciudadano Venustiano Carranza, o quien lo hubiere sustituido en el mando.
6. El Presidente interino de la República convocará a elecciones generales, tan luego como se haya consolidado la paz, entregando el Poder al ciudadano que hubiere sido electo.
7. El ciudadano que funja como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista en los Estados cuyos Gobiernos hubieren reconocido al de Huerta asumirá el cargo de Gobernador provisional y convocará a elecciones locales, después que hayan tomado posesión de sus cargos los ciudadanos que hubiesen sido electos para desempeñar los altos poderes de la Federación, como lo previene la base anterior.

En esta forma se inició la guerra contra el tirano y usurpador. El 30 de mayo de 1913 se reforma el Plan de Ayala en los siguientes términos.

1. Se reforma el artículo 1o. de este plan en los términos que en seguida se expresan:

Artículo 1o. Son aplicables, en lo conducente, los conceptos contenidos en este artículo al USURPADOR DEL PODER PÚBLICO, GENERAL VICTORIANO HUERTA, cuya presencia en la Presidencia de la República acentúa cada día más y más su carácter contrastable con todo lo que significa ley, la justicia, el derecho y la moral, hasta el grado de reputársele mucho peor que Madero; y en consecuencia la Revolución continuará hasta obtener el derrocamiento del pseudomandatario, por exigirlo la conveniencia pública nacional, de entero acuerdo con los principios consagrados en este Plan; principios que la misma Revolución está dispuesta a

sostener con la misma entereza y magnanimidad con que lo ha hecho hasta la fecha, basada en la confianza que le inspira la voluntad suprema nacional.

2. Se reforma el artículo 3o. de este Plan, en los términos siguientes:

Artículo 3o. Se declara indigno al general Pascual Orozco del honor que se le había conferido por los elementos de la revolución del Sur y del Centro, en el artículo de referencia; puesto que por sus inteligencias y componendas en el ilícito, nefasto, pseudogobierno de Huerta, ha decaído de la estimación de sus conciudadanos, hasta el grado de quedar en condiciones de un cero social, esto es, sin significación alguna aceptable; como traidor que es a los principios juramentados.

Queda, en consecuencia, reconocido como jefe de la Revolución de los principios condensados en este Plan el caudillo del Ejército Libertador Centro-Suriano general Emiliano Zapata.

Campamento Revolucionario en Morelos, mayo 30 de 1913.

El general en jefe, Emiliano Zapata, rúbrica. Generales: Ángel Barrios, Otilio E. Montañó, Eufemio Zapata, Genovevo de la O., Felipe Neri, Cándido Navarro, Francisco V. Pacheco, Francisco Mendoza y otros.

Mientras la lucha armada se desarrollaba, se respiraba la urgencia de iniciar el reparto de la tierra y cumplir con la justicia agraria, aun antes de acabar con la guerra. Es así que se realizaron dos actos agrarios impostergables: el primer reparto de tierras realizado por el general Lucio Blanco en la hacienda Los Borregos, cercana a Matamoros, Tamaulipas, el 30 de agosto de 1913. De acuerdo con el general Juan Barragán Rodríguez la ceremonia se organizó con invitación y programa.

Cupo al general Lucio Blanco el honor de efectuar el primer reparto de tierras que llevó a cabo la Revolución, estimulado por el anhelo justiciero de sus compañeros de armas, particularmente por el empeño que puso en que la obra se realizara el jefe de su Estado Mayor, Francisco J. Múgica. Este reparto se realizó en terrenos de la hacienda llamada Los Borregos, cercana a Matamoros, sobre la orilla del Río Bravo, y mediante el cual quedaron convertidos los antiguos labriegos que trabajan rudamente para el interés del amo, en pequeños propietarios.

La ceremonia que para tal objeto se organizó, fue solemne, teniendo insospechada repercusión aun en los espíritus más egoístamente endurecidos. Con la anticipación debida, se hizo circular la invitación del caso, que estaba contenida en las siguientes palabras:

La Comisión Agraria encargada de la repartición de tierras en los estados de Nuevo León y Tamaulipas, tiene el honor de invitar a usted a la ceremonia que tendrá verificativo el día 30, a las 4 p.m. en la hacienda Los Borregos, con motivo de la inauguración de sus trabajos, conforme al adjunto programa. Matamoros, agosto 29 de 1913. La Comisión (*véase supra*).

La nota sobresaliente la dio el mayor Múgica con un magnífico discurso en que condenó el régimen feudal de la propiedad, lanzando sus anatemas contra la servidumbre y el despotismo de las oligarquías criollas, y manifestando que en un país como México, eminentemente agrícola, los destinos del pueblo y de la patria están vinculados al cultivo de la tierra. Nadie sospechaba en esos días a un tiempo mismo alegres y sombríos, llenos de marciales arrestos, que aquel primer reparto de tierras fuera el prelude de la reforma trascendental que alentó la segunda y definitiva etapa de la Revolución mexicana. Los periódicos amigos y enemigos de Brownsville y otras ciudades del estado de Texas, con ese instinto maravilloso del que observa, explora y analiza, concedieron mayor importancia a este hecho, al parecer intrascendente, que a las resonantes victorias militares de las armas constitucionalistas. El complemento de este pasaje lo ofrecemos con la reproducción del acta que fue levantada en aquellas fechas:

En la Ciudad de Matamoros, el día seis de agosto de mil novecientos trece, reunidos en el salón del Cuartel General los CC. jefes y oficiales que militan bajo las órdenes del C. General Lucio Blanco; quien comanda las fuerzas Constitucionalistas que operan en los Estados de Nuevo León y Tamaulipas, con objeto de conocer los trabajos que sobre repartición de tierras se han llevado a cabo por la Comisión nombrada al efecto; se les enteró detalladamente de todos los proyectos, planes, proclamas y demás labores que dicha Comisión ha propuesto para la realización práctica, segura e inmediata de la distribución de terrenos, tanto a las clases desheredadas del país como a los soldados constitucionalistas que han sabido defender, a riesgo de su vida, la legalidad y la justicia de la causa del pueblo; y habiendo quedado todos plenamente satisfechos de la eficacia y viabilidad de los referidos trabajos, los aprobaron por unanimidad y resolvieron, compenetrados de la importancia y del espíritu de justicia que encierra este magno esfuerzo de la Revolución, defenderlo con su espada, jurando por su honor de soldados derramar su sangre si fuere necesario, en defensa de estos ideales, única base firme sobre la que podrá cimentarse la futura prosperidad y grandeza de la Patria. Y para debida constancia de este acto trascendental y solemne, firmaron los presentes invitando a todos los que quisieren hacerse solidarios de esta obra patriótica a que lo hicieran asimismo: Lucio Blanco, Vicente Segunda, Andrés Saucedo, Emiliano P. Navarrete, Jesús Garza, Samuel G. Rebollo, P.M. Hermosillo, Gustavo Elizondo, Abelardo Menchaca, Federico González Garza, Zeferino Muñoz y otros.²³¹

El general Lucio Blanco fue un revolucionario de corazón que, además de haber realizado el primer reparto de tierras, como jefe de las fuerzas constitucionalistas de los Estados de Nuevo León y Tamaulipas, expidió un decreto pre-

²³¹ Jesús Silva Herzog, *Breve historia de la Revolución mexicana*, tomo II, pp. 48-50.

constitucional el mismo 30 de agosto de 1913, publicando su ley agraria. En sus considerados expresaba:

Por fin, después de muchos esfuerzos, de tres años de lucha y sacrificios, la Revolución comienza a orientarse en la manera de resolver uno de los grandes problemas que constituirá, sin duda alguna, el eje principal de la prosperidad de nuestra patria: la repartición equitativa de la tierra. Nuestro territorio está en manos de unos cuantos terratenientes, porque antiguos vicios de administración pública han tolerado y protegido las grandes propiedades, otorgando concesiones monstruosas a favoritos y especuladores, sin fijarse ni considerar que, día a día, han mermado la riqueza patria y matado el impulso de los humildes en la gran obra del trabajo libre, productivo y fecundo. A ese paso caminábamos seguros a la ruina, a la pérdida casi completa de nuestro territorio, y nuestro pueblo, empobrecido y hambriento, iba cayendo, indefectiblemente, en la más triste de las servidumbres.

Arrancada la tierra por la fuerza de las armas a los despojadores de ella, a los que, bajo un gobierno tiránico como el del general Porfirio Díaz, usurparon derechos y violaron prerrogativas sagradas, va a volver de nuevo a nuestro pueblo: a los humildes, a los desheredados, para que, bajo la influencia de una legislación apropiada y liberal, que dictará el gobierno emanado de la Revolución, puedan transformar, con el empeño noble de su trabajo constante, los campos incultos del país, en centros de activa producción y de riqueza.

Nosotros hemos querido, ante todo, que muy particularmente los soldados del pueblo, los constitucionalistas, que sacrificándolo todo: hogar, familia e intereses, en pro de esta causa libertaria, tengan asegurado para ellos o para los suyos, en caso de perecer en el combate, un pedazo de esta tierra bendita, por la que tanto hemos luchado, y puedan más tarde, al triunfo de nuestros ideales, dejar el rifle por los instrumentos de labranza para abrir en su pequeño predio, surcos profundos que aseguren el pan de la familia.

Deben saber, por tanto, nuestros compañeros de armas, que todo el que pretenda o esté resuelto a dedicarse a la agricultura, puede contar con un título de propiedad que, bajo las más liberales condiciones, le asegurará un risueño porvenir económico y le será confirmado al terminar la contienda, por el gobierno legítimo del pueblo. Este título no será transferible, ni negociable; pero en cambio, podrá ser legado por herencia a la familia o a la persona que designe el soldado, pues la Revolución, justa en sus propósitos, quiere también proteger a los que queden desamparados por las vicisitudes de la guerra y devolver al país, en vez de combatientes, hombres de empresa, propietarios de un lote de labranza, que, a la par que les proporcione los elementos indispensables para la vida, mejore sus condiciones morales, haciéndoles más patriotas, más amantes del terruño que legarán a sus descendientes, y que, tan brevemente, supieron conquistar con su sangre.

Para empezar a cumplir tan altos fines, se ha designado un terreno en las márgenes del Río Bravo, que abarca una extensión considerable, cuyas lindes se

fijarán muy pronto y donde podrá establecerse una verdadera colonia militar, que organice y proteja a los pequeños propietarios, proporcionándoles los medios requeridos para hacer eficaces sus labores.

En tal virtud, cada uno de nuestros soldados, que anhele dedicar sus energías al trabajo del campo, tiene reservada en ese terreno una parcela laborable, para que en lo futuro centuplique su esfuerzo, por transformar a la patria en un pueblo tan grande como próspero.

Por su parte, Emiliano Zapata llevó a cabo la primera restitución de tierras del siglo xx en Ixcamilpan, Puebla el 30 de abril de 1912 y continuó con las llamadas "posesiones militares" en Anenecuilco, municipio de Ayala, Morelos con 700 hectáreas; San Martín Zoquiapan, municipio de Tlaltenengo, Puebla, con 255 hectáreas y San Cosme Xalostoc, municipio de Xalostoc, Tlaxcala, con 921 hectáreas. Todas estas posesiones fueron confirmadas posteriormente por resoluciones presidenciales fundadas en la ley.

Se levantó la siguiente acta:

Los que suscriben, en nombre de la Junta Revolucionaria del Estado de Morelos, teniendo en consideración que ha presentado sus títulos correspondientes a tierras el Pueblo de Ixcamilpan, y habiendo solicitado entrar en posesión de las mencionadas tierras que le han sido usurpadas por la fuerza bruta de los caciques, hemos tenido a bien ordenar conforme al Plan de Ayala, que entren en posesión de tierras, montes y aguas que les pertenecen y les han pertenecido desde tiempo inmemorial y que consta en títulos legítimos del tiempo Virreinal de Nueva España hoy México. Se servirán desde luego los vecinos del pueblo ya referido, poner los linderos hasta donde linda el mapa respectivo, pudiendo explotar, labrar, sembrar o cualquiera otra cosa, para obtener el fruto de sus mencionadas tierras. Libertad, Justicia y Ley.

Campamento Revolucionario. Abril 30 1912.

(Firmas)

El General.-Firma ilegible. El Gral. Eufemio Zapata.

El Gral. Emiliano Zapata. El Gral. Francisco Mendoza.

El Gral. Jesús Morales. El Gral. Próculo Capistrán.

El Gral. Delegado de Zapata Jesús Navarro.- El Cor. Jesús Alcaide.-

El Gral. Brigadier en Jefe de la Zona Remigio Cortés.-

Revisado por mí los títulos de propiedad del Pueblo de Ixcamilpan y encontrándolos perfectos y ciertos, lo hago constar así.

Reforma, Libertad, Justicia y Ley.

Ixcamilpan, Pue. Agosto de 1916.

El Agente de Propaganda de la Revolución.

R.M. (Sólo se identifican esas iniciales y el resto de las firmas es ilegible).

Nota: Al margen izquierdo del documento aparece un grabado que simboliza un escudo emblemático revolucionario. Es un águila devorando una serpiente.

El anterior documento me fue entregado en copia del original por el ingeniero Luis Alcérreca cuando era secretario general del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y el que suscribe Consejero No. 1 del Cuerpo Consultivo Agrario (1966); el ingeniero Norberto Aguirre Palancares, jefe de dicho departamento.

Algunos autores consideran como la primera ley agraria del país la redactada por el gobernador provisional del estado de Durango (3 de octubre de 1913) el ingeniero Pastor Rouaix, discutiendo la del 6 de enero de 1915 de Venustiano Carranza. En efecto, por fechas pueden tener razón, pero no se pueden comparar, porque la ley de Carranza en época preconstitucional se puso en vigor en toda la República, encomendando a los jefes militares su ejecución (posesiones militares) en forma provisional y la de Pastor Rouaix, si se puso en vigencia fue sólo para el estado de Durango, nadie duda de su autor que fue un convencido del reparto agrario y colaborador en el Constituyente de Querétaro (art. 27). Por ser de interés su pensamiento reproducimos su texto.

PASTOR ROUAIX, Gobernador Provisional del Estado de Durango, a sus habitantes hace saber:

Considerando: que el motivo principal de descontento de las clases populares en nuestro Estado, que las ha obligado a levantarse en armas desde 1910, ha sido la falta absoluta de la propiedad individual, pues al carecer el Estado de la pequeña propiedad, las clases rurales que no tienen más medios de subsistencia en el presente, ni más esperanzas para el porvenir, que servir de peones en la hacienda de los grandes terratenientes, que han monopolizado el suelo del Estado. Considerando: que el principal ramo de riqueza de la Nación es la Agricultura, y que su progreso verdadero no podrá alcanzarse sino cuando la mayor parte de los agricultores tengan interés propio en hacer que la tierra produzca, es decir, cuando la gran propiedad se agregue y subdivida, y aumente consideradamente el número de agricultores propietarios del campo que cultivan, como se ha puesto de manifiesto en tantas naciones que deben su prosperidad y riqueza al fraccionamiento de su suelo.

Considerando: finalmente que los pueblos actuales del Estado han quedado reducidos a la mayor miseria, porque los terrenos que tuvieron durante el Gobierno virreinal han pasado a aumentar la superficie de la hacienda vecina, sobre todo, durante el periodo de la pasada dictadura, con lo cual los habitantes del Estado han perdido su independencia económica, política y social, pues han pasado de ciudadanos a siervos, sin que el Gobierno pueda intervenir en procurar la elevación del nivel moral en que se encuentran por medio de la difusión de la enseñanza, pues la hacienda donde habitan es una propiedad particular.

Por tanto, en uso de las facultades de que se halla investido, ha tenido a bien expedir la siguiente Ley Agraria: Artículo 1o.— El Gobierno del Estado de Durango declara que es de utilidad pública; que los habitantes de los pueblos y

congregaciones sean propietarios de terrenos destinados a la Agricultura. Artículo 2o.— Los habitantes de los pueblos que en la actualidad carezcan de terrenos, tienen derecho a solicitar del Gobierno, por una sola vez, que se les conceda una superficie proporcionada al número de habitantes, la que les será concedida al precio que el Gobierno la adquiera, aumentando los gastos de medida, intereses que se fijen y otros gastos, pagando los compradores en diez anualidades. El Gobierno, al recibir la solicitud, nombrará un ingeniero que levante el plano respectivo. Artículo 3o.— Los terrenos se expropiarán de las haciendas inmediatas a los pueblos o congregaciones, siempre que la superficie que quede a aquéllas después de hecha la expropiación, exceda de cinco mil hectáreas; y para el efecto, a fin de cumplir con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución General de la República, en caso de que no hubiese avenimiento entre el Gobierno y los dueños de los terrenos, para la adquisición de éstos, el mismo Gobierno solicitará su expropiación, sujetándose a las siguientes bases: I.— La solicitud será presentada ante el C. Juez de primera instancia del Distrito judicial a donde pertenezca el terreno de cuya expropiación se trate, acompañada del plano, levantado por el ingeniero que hubiere mandado el Gobierno. II.— Esta autoridad, tan pronto como reciba dicha solicitud, prevendrá a las partes interesadas nombre por cada una, un perito valuator, y se pongan de acuerdo para el nombramiento de un tercero en discordia; sujetándose en estos nombramientos a lo prevenido en el artículo 5o., título V, libro I del Código de Procedimientos Civiles. Los peritos presentarán sus avalúos dentro del término de quince días, prorrogables si así lo solicitaren los interesados. El Juez, tomando en cuenta las opiniones de los peritos y las pruebas que las partes le presenten, mientras aquéllos emitan su dictamen, fijará el monto de la indemnización, dentro de los ocho días siguientes. El fallo del Juez se ejecutará sin más recurso que el de responsabilidad. III.— Si el poseedor o dueño de la propiedad que debe ser ocupada fuese incierto o dudoso, el Juez fijará como monto de la indemnización la cantidad que resulte en vista del avalúo del perito que nombre el Gobierno y del que el Juez designe en representación del legítimo dueño, depositándose aquella cantidad para entregarla a quien corresponda. IV.— Los peritos, para hacer sus avalúos, tomarán como base la importancia del terreno, su valor fiscal y sus productos y los perjuicios que inmediatamente se sigan a la propiedad y las servidumbres que sobre ellos se establezcan. Artículo 4o. El Gobierno pagará a los propietarios expropiados el valor del terreno en bonos agrarios que serán amortizados en diez anualidades y que gozarán del rédito convenido en las mismas diez anualidades, quedando el mismo Gobierno garante del pago. Artículo 5o.— Para conceder terrenos a los pueblos se requiere la solicitud de la mayoría de los vecinos, quienes se comprometen a pagar el valor que fijen los peritos en los plazos antes dichos, y a poner en cultivo el terreno en el plazo que señale el contrato. Tienen derecho a este beneficio, todos los vecinos que sean ciudadanos mexicanos y que comprueben no ser propietarios de terrenos. Artículo 6o.— La superficie que se adjudicará a cada vecino no será mayor de treinta hectáreas, con dieciocho de terreno plano susceptible de labor y

doce en los terrenos montañosos que puedan servir de agostadero. Artículo 7o.— Los vecinos no podrán enajenar su lote antes de que hayan cubierto los pagos de cinco anualidades, y para esto tendrán que avisar al Gobierno previamente, acompañando una solicitud del comprador en la que se comprometa a pagar el resto del valor total. Artículo 8o.— En el caso de que alguno de los vecinos dejara de pagar dos anualidades, el Gobierno recogerá el terreno, devolviendo al interesado en efectivo el sesenta y seis por ciento del valor total que haya entregado hasta la fecha. Artículo 9o.— En todos los repartos de terrenos se reservará el Gobierno, en lugar apropiado, un lote para Escuela Experimental de Agricultura, o para los usos que convengan. Artículo 10o.— El Gobierno podrá erigir nuevos pueblos en los lugares del Estado en que lo juzgue necesario, tomando una superficie de dos mil hectáreas, de la que una parte se destinará al (*sic*) fondo del pueblo, y sujetándose en todo a las disposiciones de esta ley. Por tanto, mando se imprima, publique y observe.

En resumen, esta ley distaba de ser una verdadera ley agraria, pues se trataba de una compraventa de lotes. El gobierno compraba o expropiaba pagando en bonos agrarios y los adquirientes en anualidades en efectivo y al dejar de pagar dos de ellas el gobierno recogía el terreno. Al propietario se le dejaban 5,000 hectáreas y los lotes que se vendían eran de un máximo de 30 hectáreas. La ley no tuvo aplicación nacional y desconozco si la tuvo en Durango.

Los acontecimientos históricos y la lucha revolucionaria siguieron su curso. El ejército constitucionalista seguía combatiendo al ejército comandado por Victoriano Huerta y cosechando triunfos militares. El primer jefe de la Revolución y del ejército constitucionalista, Venustiano Carranza, el 24 de septiembre de 1913 en el ayuntamiento de Hermosillo, Sonora, fijó sus pensamientos políticos y sociales: “porque creo de mi deber ir exponiendo y extendiendo lo que el país necesita para su mejoramiento y desarrollo”, decía Carranza en su discurso. Definió el Plan de Guadalupe como:

su llamado patriótico a todas las clases sociales, sin ofertas y sin demandas al mejor postor. Pero sepa el pueblo de México que, terminada la lucha armada a que convoca el Plan de Guadalupe, tendrá que principiar formidable y majestuosa la lucha social, la lucha de clases, queramos o no queramos nosotros mismos y opónganse las fuerzas que se opongan las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas: y no es sólo repartir las tierras y las riquezas nacionales, no es el Sufragio Efectivo, no es abrir más escuelas, no es igualar y repartir las riquezas nacionales; es algo más grande y más sagrado; es establecer la justicia, es buscar la igualdad, es la desaparición de los poderosos, para establecer el equilibrio de la conciencia nacional.

En el orden material es necesario empezar por drenar los suelos para buscar en la naturaleza, científicamente, los elementos de vida necesarios para el desarrollo de un país civilizado. En el moral, es necesario cultivar el espíritu del hombre,

no sólo en la niñez y en la adolescencia, sino durante toda su vida, para que su civismo nos honre en cualquiera parte del mundo donde se encuentre un mexicano, como el ejemplo de Antonio de la Fuente...

En realidad Carranza deseaba fijar su posición frente a las demandas del pueblo y el cambio progresista que reclamaba la nación, hasta aceptar la necesidad de una nueva Constitución:

Tenemos centenares de ciudades que no están dotadas de agua potable y millones de niños sin fuentes de sabiduría, para informar el espíritu de nuestras leyes. El pueblo ha vivido ficticiamente, famélico y desgraciado, con un puñado de leyes que en nada le favorecen. Tendremos que removerlo todo. Crear una nueva Constitución cuya acción benéfica sobre las masas nada, ni nadie, pueda evitar. Cambiaremos todo el actual sistema bancario, evitando el inhumano monopolio de las empresas particulares que han absorbido por cientos de años todas las riquezas públicas y privadas de México...

Ya de hecho hemos evitado la emisión, o el derecho de emisión, mejor dicho, de papel moneda por bancos particulares, que debe ser privilegio exclusivo de la Nación. Al triunfo de la Revolución, ésta establecerá el Banco único, el Banco de Estado, lográndose, de ser posible, la desaparición de toda institución bancaria que no sea controlada por el Gobierno. Nos faltan leyes que favorezcan al campesino y al obrero; pero éstas serán promulgadas por ellos mismos, puesto que ellos serán los que triunfen en esta lucha reivindicadora y social. Las reformas enunciadas y que se irán poniendo en práctica conforme la Revolución avance hacia el Sur, realizarán un cambio total de todo y abrirán una nueva era para la República.

El discurso de Hermosillo, Sonora, tuvo fuerte impacto entre los revolucionarios y el pueblo en general, porque se aceptó como compromiso del primer jefe de la Revolución y produjo cierto alivio frente a los que con razón pedían la entrega pronta de la tierra y derechos laborales para los trabajadores.

Un párrafo importante porque significa el esbozo de la política exterior que al triunfo de la Revolución Carranza pondría en vigor expresa lo siguiente:

Y con nuestro ejemplo se salvarán otras muchas naciones que padecen los mismos males que nosotros, especialmente las repúblicas hermanas de Centro y Sudamérica. La América Latina no debe olvidar que esta lucha fratricida tiene por objeto el restablecimiento de la justicia y del derecho, a la vez que el respeto de los pueblos poderosos para los débiles; que deben acabarse los exclusivismos y privilegios de las naciones grandes respecto de las pequeñas; deben aprender que un ciudadano de cualquier nacionalidad, que radica en una nación extraña, debe sujetarse estrictamente a las leyes de esa nación y a las consecuencias de ellas, sin apelar a las garantías que por la razón de la fuerza y del poderío le

otorgue su nación de origen. Entonces reinará sobre la tierra la verdadera justicia, cuando cada ciudadano, en cualquier lugar del mundo, se encuentre y se sienta bajo su propia nacionalidad. No más bayonetas, no más cañones, ni más acorazados para ir detrás de un hombre que por mercantilismo va a buscar fortuna y a explotar la riqueza de otro país, creyendo que en él debe tener más garantías que cualquiera de los ciudadanos que en su propio país trabajan honradamente.

Ésta es la Revolución, señores, tal cual yo la entiendo; estos lineamientos generales regirán a la humanidad más tarde como un principio de justicia.²³²

En virtud de los conflictos que se produjeron entre las fuerzas constitucionalistas y la División del Norte de Francisco Villa, quien según se decía estaba manipulando la convención (militar de Aguascalientes), se hicieron modificaciones al Plan de Guadalupe. En la exposición de motivos se señaló:

Que, apenas iniciados en Aguascalientes los trabajos de la Convención, quedaron al descubierto las maquinaciones de los agentes villistas, que desempeñaron en aquélla el papel principal, y se hizo sentir el sistema de amenazas y de presión que, sin recato, se puso en práctica, contra los que, por su espíritu de independencia y sentimientos de honor, resistían las imposiciones que el jefe de la División del Norte hacía para encaminar a su antojo los trabajos de la convención:

Que, por otra parte, muchos de los jefes que concurrieron a la Convención de Aguascalientes no llegaron a penetrarse de la importancia y misión verdadera que tenía dicha Convención y, poco o nada experimentados en materias políticas, fueron sorprendidos en su buena fe por la malicia de los agentes villistas, y arrastrados a secundar inadvertidamente las maniobras de la División del Norte sin llegar a ocuparse de la causa del pueblo, esbozando siquiera el pensamiento general de la Revolución y el programa de Gobierno Preconstitucional, que tanto se deseaba.

Que, con el propósito de no entrar en una lucha de carácter personalista y de no derramar más sangre, esta Primera Jefatura puso de su parte todo cuanto le era posible para una conciliación ofreciendo retirarse del poder siempre que se estableciera un Gobierno capaz de llevar a cabo las reformas políticas y sociales que exige el país. Pero no habiendo logrado contentar los apetitos de poder de la División del Norte, no obstante las sucesivas concesiones hechas por la Primera Jefatura, y en vista de la actitud bien definida de un gran número de jefes constitucionalistas que, desconociendo los acuerdos tomados por la Convención de Aguascalientes, ratificaron su adhesión al Plan de Guadalupe, esta Primera Jefatura se ha visto en el caso de aceptar la lucha que ha iniciado la reacción que encabeza por ahora el general Francisco Villa.²³³

²³² *Ibidem*, pp. 51-55.

²³³ *Ibidem*, pp. 160-167.

Del texto de estas reformas al Plan de Guadalupe me interesa destacar sus primeros tres artículos porque manifiestan la decisión de realizar reformas sociales y económicas en el país:

Artículo 1o. Subsiste el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913 hasta el triunfo completo de la Revolución y, por consiguiente, el C. Venustiano Carranza continuará en su carácter de Primer Jefe de la Revolución Constitucionalista y como Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, hasta que vencido el enemigo quede restablecida la paz. Artículo 2o. El Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión exige como indispensables para restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz; legislación para mejorar la condición del peón rural; del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias; establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional; bases a para un nuevo sistema de organización del Poder Judicial Independiente, tanto en la Federación como en los Estados; revisión de las leyes relativas al matrimonio y al estado civil de las personas; disposiciones que garanticen el estricto cumplimiento de las leyes de Reforma; revisión de los códigos Civil, Penal y de Comercio; reformas del procedimiento judicial, con el propósito de hacer expedita y efectiva la administración de justicia; revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales del país, y evitar que se formen otros en lo futuro; reformas políticas que garanticen la verdadera aplicación de la Constitución de la República, y en general todas las demás leyes que se estimen necesarias para asegurar a todos los habitantes del país la efectividad y el pleno goce de sus derechos, y la igualdad ante la ley. Artículo 3o. Para poder continuar la lucha y para poder llevar a cabo la obra de reformas a que se refiere el artículo anterior el Jefe de la Revolución, queda expresamente autorizado para convocar y organizar el Ejército Constitucionalista y dirigir las operaciones de la campaña; para nombrar a los gobernadores y comandantes militares de los estados y removerlos libremente; para hacer las expropiaciones por causa de utilidad pública que sean necesarias para el reparto de tierras, fundación de pueblos y demás servicios públicos; para contratar empréstitos y expedir obligaciones del Tesoro Nacional, con indicación de los bienes con que han de garantizarse; para nombrar y remover libremente los empleados federales de la administración civil y de los Estados y fijar las atribuciones de cada uno de ellos; para hacer, directamente, o por medio de los jefes que autorice, las requisiciones de tierras, edificios, armas, caballos, vehículos, provisiones y demás elementos de guerra; y para establecer condecoraciones y decretar recompensas por servicios prestados a la Revolución.

Fijada su posición doctrinal en su discurso de Hermosillo y las manifestaciones hechas en Veracruz, Venustiano Carranza expide –con facultades de que se encontraba investido– varias leyes que se denominaron las leyes preconstitucionales, entre las cuales se encuentra la primera Ley Agraria de 6 de enero de 1915. En sus considerandos se describe la situación real del campesinado mexicano y sus condiciones económicas y sociales. Dicha ley expresó:

Considerando: Que una de las causas más generales del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas de esta país, ha sido el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento, que les habían sido concedidos por el Gobierno colonial como medio de asegurar la existencia de la clase indígena, y que, a pretexto de cumplir con la Ley de 25 de junio de 1856 y demás disposiciones que ordenaron el fraccionamiento y reducción a propiedad privada de aquellas tierras entre los vecinos del pueblo a que pertenecían, quedaron en poder de unos cuantos especuladores; Que en el mismo caso se encuentran multitud de otros poblados de diferentes partes de la República, y que, llamados congregaciones, comunidades o rancherías, tuvieron origen en alguna familia o familias que poseían en común extensiones más o menos grandes de terrenos, los cuales siguieron conservándose indivisos por varias generaciones, o bien en cierto número de habitantes que se reunían en lugares propicios, para adquirir y disfrutar, mancomunadamente, aguas, tierras y montes, siguiendo la antigua y general costumbre de los pueblos indígenas; Que el despojo de los referidos terrenos se hizo no solamente por medio de enajenaciones llevadas a efecto por las autoridades políticas en contravención abierta de las leyes mencionadas, sino también por concesiones, composiciones o ventas concertadas con los ministros de Fomento y Hacienda, o a pretexto de apeos y deslindes, para favorecer a los que hacían denuncias de excedencias o demasías, y las llamadas compañías deslindadoras; pues de todas estas maneras se invadieron los terrenos que durante largos años pertenecieron a los pueblos y en los cuales tenían éstos la base de su subsistencia; Que, según se desprende de los litigios existentes, siempre han quedado burlados los derechos de los pueblos y comunidades, debido a que, careciendo ellos, conforme al artículo 27 de la Constitución Federal, de capacidad para adquirir y poseer bienes raíces, se les hacía carecer también de personalidad jurídica para defender sus derechos, y por otra parte, resultaba enteramente ilusoria la protección que la ley de terrenos baldíos, vigente, quiso otorgarles al facultar a los síndicos de los ayuntamientos de las municipalidades para reclamar y defender los bienes comunales en las cuestiones en que esos bienes se confundiesen con los baldíos, ya que, por regla general, los síndicos nunca se ocuparon de cumplir esa misión, tanto porque les faltaba interés que los excitase a obrar, como porque los jefes políticos y los gobernadores de los Estados estuvieron casi siempre interesados en que se consumasen las explotaciones de los terrenos de que se trata; Que privados los pueblos indígenas de las tierras, aguas y montes que el Gobierno colonial les concedió, así como también las congregaciones y comunidades de sus terrenos, y concentrada la

propiedad rural del resto del país en pocas manos, no ha quedado a la gran masa de la población de los campos otro recurso para proporcionarse lo necesario a su vida, que alquilar a vil precio su trabajo a los poderosos terratenientes, trayendo esto, como resultado inevitable, el estado de miseria, abyección y esclavitud de hecho, en que esa enorme cantidad de trabajadores ha vivido y vive todavía; Que en vista de lo expuesto, es palpable la necesidad de devolver a los pueblos los terrenos de que han sido despojados, como un acto de elemental justicia y como la única forma efectiva de asegurar la paz y de promover el bienestar y mejoramiento de nuestras clases pobres, sin que a esto obsten los intereses creados a favor de las personas que actualmente poseen los predios en cuestión; porque, aparte de que estos intereses no tienen fundamento legal, desde el momento en que fueron establecidos con violación expresa de las leyes que ordenaron solamente el repartimiento de los bienes comunales entre los mismos vecinos, y no su enajenación en favor de extraños, tampoco han podido sancionarse o legitimarse estos derechos por una larga posesión, tanto porque las leyes antes mencionadas no establecieron las prescripciones adquisitivas respecto de estos bienes, como porque los pueblos a que pertenecían estaban imposibilitados de defenderlos por falta de personalidad necesaria para comparecer en juicio; Que es probable que, en algunos casos, no pueda realizarse la restitución de que se trata, ya porque las enajenaciones de los terrenos que pertenecían a los pueblos se hayan hecho con arreglo a la ley, ya porque los pueblos hayan extraviado los títulos o los que tengan sean deficientes, ya porque sea imposible identificar los terrenos o fijar la extensión precisa de ellos, ya, en fin, por cualquiera otra causa; pero como el motivo que impide la restitución, por más justo y legítimo que se le suponga, no arguye en contra de la difícil situación que guardan tantos pueblos, ni mucho menos justifique que esa situación angustiosa continúe subsistiendo, se hace preciso salvar la dificultad de otra manera que sea conciliable con los intereses de todos; Que el modo de proveer a la necesidad que se acaba de apuntar, no puede ser otro que el de facultar a las autoridades militares superiores que operen en cada lugar, para que, efectuando las expropiaciones que fueren indispensables, den tierras suficientes a los pueblos que carecían de ellas, realizando de esta manera uno de los grandes principios inscriptos en el programa de la Revolución, y estableciendo una de las primeras bases sobre que debe apoyarse la reorganización del país; Que proporcionando el modo de que los numerosos pueblos recobren los terrenos de que fueron despojados, o adquieran los que necesiten para su bienestar y desarrollo, no se trata de revivir las antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes sino solamente de dar esa tierra a la población rural miserable que hoy carece de ellas, para que pueda desarrollar plenamente su derecho a la vida y librarse de la servidumbre económica a que esté reducida; es de advertir que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar que ávidos especuladores particularmente extranjeros, puedan fácilmente acaparar esa propiedad, como sucedió casi invariablemente con el repartimiento legalmente hecho de los ejidos y fundos legales de los pueblos, a raíz de la Revolución de Ayutla.

Impecable la descripción que hace Venustiano Carranza de la injusta situación agraria predominante desde la conquista hasta 1915 y concreta las causas que motivaron esta realidad socioeconómica. Desde mi particular opinión, la solución que ofrecía para corregir tanta desventura y abusos, no fue del todo acertada, porque si se lee detenidamente el último párrafo de estos considerandos, Venustiano Carranza textualmente dice: “no se trata de revivir las antiguas comunidades (indígenas ni de crear otras semejantes... es de advertir que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar que ávidos especuladores particularmente extranjeros puedan fácilmente acaparar esa propiedad...” Como sabemos, la propiedad comunal indígena arranca desde la fundación de Tenochtitlan y aun antes de la llegada de los pueblos indígenas a lo que ahora es el territorio mexicano y su característica primordial que es el trabajo comunal y el señalamiento del usufructo al individuo conservando la propiedad el pueblo. Los pueblos indígenas no conocieron lo que para los españoles significaba la propiedad (romana) de las tierras que atribuye a sus dueños el derecho de usarla, de obtener sus frutos y de abusar de ella. Desde el momento en que restituyan las tierras despojadas a sus dueños originales con la condición de entregarles el pleno dominio, es decir en propiedad, dejan de ser tierras comunales y como consecuencia, entran al comercio, lo cual significa la legalización de la desaparición de las comunidades indígenas, pues extraños a la comunidad entrarían por medio de la compraventa a formar parte de la misma.

Al analizar en su conjunto el pensamiento agrario de Madero, Zapata, Francisco Villa y Venustiano Carranza, notamos enseguida que la actitud frente a la tierra es diametralmente opuesta. Los norteros por la abundancia de tierras y escasez de población piensan en la mediana o pequeña propiedad, como símbolo de la justicia; el sureño, en cambio, disfruta la tierra en común y exigiendo que sea protegida por la ley declarándola inalienable, inembargable e imprescriptible lo cual significa fuera del comercio. Podría decirse ante tanta injusticia y despojos que sufrieron sobre todo en el centro y sur de la República, que la tierra representa un patrimonio de familia que pone a salvo no sólo la sobrevivencia, sino algo más, la permanencia de los usos, costumbres, tradiciones y cultura de esos pueblos.

Por el valor histórico que representa la primera Ley Agraria del país, a continuación la transcribimos porque fue la ley que entró en vigor en la etapa preconstitucional. Carranza ordenó:

Por lo tanto, he tenido a bien expedir el siguiente decreto:

Artículo 1o. Se declaran nulas:

I. Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos,

gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;

II. Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el primero de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y

III. Todas las diligencias de apeo o deslinde, practicadas durante el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades, de los Estados o de la Federación, con las cuales se hayan invadido y ocupado, ilegalmente, tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.

Artículo 2o. La división o reparto que se hubiera hecho legítimamente entre los vecinos de un pueblo, ranchería, congregación o comunidad, y en la que haya habido algún vicio, solamente podrá ser nulificado cuando así lo soliciten las dos terceras partes de aquellos vecinos o de sus causahabientes.

Artículo 3o. Los pueblos que necesitándolos, carezcan de ejidos o que no pudieren lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstituirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados.

Artículo 4o. Para los efectos de esta ley y demás leyes agrarias que se expidieren, de acuerdo con el programa político de la Revolución, se crearán:

I. Una Comisión Nacional Agraria de nueve personas y que, presidida por el secretario de Fomento, tendrá las funciones que esta ley y las sucesivas le señalen;

II. Una comisión local agraria, compuesta de cinco personas, por cada Estado o Territorio de la República, y con las atribuciones que las leyes determinen;

III. Los comités particulares ejecutivos que en cada Estado se necesiten, los que se compondrán de tres personas cada uno, con las atribuciones que se les señalen.

Artículo 5o. Los comités particulares ejecutivos dependerán en cada Estado de la Comisión Local Agraria respectiva, la que a su vez, estará subordinada a la Comisión Nacional Agraria.

Artículo 6o. Las solicitudes de restitución de tierras pertenecientes a los pueblos que hubieren sido invadidos u ocupados ilegítimamente, y a que se refiere el artículo 1o. de esta ley, se presentarán en los Estados directamente ante los gobernadores, y en los Territorios y Distrito Federal, ante las autoridades políticas superiores, pero en los casos en que la falta de comunicaciones o el estado de guerra dificultare la acción de los gobiernos locales, las solicitudes podrán también presentarse ante los jefes militares que estén autorizados especialmente

para el efecto por el encargado del Poder Ejecutivo; a estas solicitudes se adjudicarán los documentos en que se funden.

También se presentarán ante las mismas autoridades las solicitudes sobre concesión de tierras para dotar de ejidos a los pueblos que carecieren de ellos, o que no tengan títulos bastantes para justificar sus derechos de reivindicación.

Artículo 7o. La autoridad respectiva, en vista de las solicitudes presentadas, oirá el parecer de la comisión local agraria sobre la justicia de las reivindicaciones y sobre la conveniencia, necesidad y extensión en las concesiones de tierras para dotar de ejidos, y resolverá si procede o no la restitución o concesión que se solicita; en caso afirmativo, pasará el expediente al comité particular ejecutivo que corresponda, a fin de que, identificándose los terrenos, deslindándolos y midiéndolos, proceda a hacer entrega provisional de ellos a los interesados.

Artículo 8o. Las resoluciones de los gobernadores o jefes militares, tendrán el carácter de provisionales, pero serán ejecutadas en seguida por el Comité particular ejecutivo, y el expediente, con todos sus documentos y demás datos que se estimaren necesarios, se remitirá después a la comisión local agraria, la que, a su vez, lo elevará con un informe a la Comisión Nacional Agraria.

Artículo 9o. La Comisión Nacional Agraria dictaminará sobre la aprobación, rectificación o modificación, de las resoluciones elevadas a su conocimiento, y en vista del dictamen que rinda el encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, sancionará las reivindicaciones o dotaciones efectuadas, expidiendo los títulos respectivos.

Artículo 10. Los interesados que se creyeren perjudicados con la resolución del encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, podrán ocurrir ante los tribunales a deducir sus derechos dentro del término de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones, pues pasado este término ninguna reclamación será admitida.

En los casos en que se reclame contra reivindicaciones y en que el interesado obtenga resolución judicial declarando que no procedía la restitución hecha a un pueblo, la sentencia sólo dará derecho a obtener del Gobierno de la Nación la indemnización correspondiente.

En el mismo término de un año podrán ocurrir los propietarios de terrenos expropiados, reclamando las indemnizaciones que deban pagárseles.

Artículo 11. Una ley reglamentaria determinará la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelvan o se adjudiquen a los pueblos y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, quienes entretanto los disfrutarán en común.

Artículo 12. Los gobernadores de los estados o, en su caso, los jefes militares de cada región autorizada por el encargado del Poder Ejecutivo, nombrarán desde luego la comisión local agraria y los comités particulares ejecutivos.

Transitorio. Esta ley comenzará a regir desde la fecha de su publicación mientras no concluya la actual guerra civil. Las autoridades militares harán publicar y pregonar la presente ley en cada una de las plazas o lugares que fueren ocupando.

Constitución y Reformas. H. Veracruz, enero seis de mil novecientos quince.” V. Carranza. Rúbrica.²³⁴

Como el lector apreciará, esta ley no reproduce los conceptos de Venustiano Carranza que comentamos anteriormente relacionados con los “considerandos” o causas que la gestaron; pero no debemos olvidar que el espíritu de la ley que sirve para su interpretación, se compone de causas y fines; del porqué y del para qué; de motivos y propósitos. Por lo tanto, la primera Ley Agraria de 6 de enero de 1915 no intentó reconstruir la propiedad comunal indígena injustamente arrebatada a los pueblos sino, como expresamente se declara, no se intentó —como en justicia procedía— restituir la tierra en su posesión original a aquellos pueblos y comunidades que habían sido despojados, sino de dárselas en propiedades de pleno dominio y en segundo lugar, ordenó que “los pueblos que necesitándolos, carezcan de ejidos o que no pudieren lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote de terreno suficiente para reconstituirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del gobierno nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados”. Esto significa que Carranza fue influenciado por el discurso de Luis Cabrera sobre la reconstitución de ejidos como solución al problema agrario nacional. Pero esta medida aludía al “exido” colonial que medía una legua de largo, para que no se confundieran los ganados de los españoles con los pertenecientes a los indios. Planteamiento totalmente equivocado.

De una u otra forma, Carranza deseó solucionar —a su manera— el problema agrario del país. Afortunadamente los diputados constituyentes de 1916-1917 corrigieron estos errores y se consolidó la segunda reforma agraria de México. No dudo en ningún momento que esta Ley Agraria tuvo que armonizar el poder económico de los hacendados, con la rebelión de los campesinos, equilibrando la solución al resolver la dotación a los pueblos de ejidos “coloniales” y la restitución de tierras a las comunidades indígenas con la creación de propiedades de pleno dominio. Como veremos más adelante, la tercera reforma agraria (contrarreforma), se consumó por jóvenes mexicanos (?) economistas colonizados, de diplomas extranjeros, que se burlaron de nuestra historia y siguen haciéndolo (año 2000) al promulgar el 6 de enero de 1992 las reformas al artículo 27 constitucional —garantía social— cumpliendo como fieles servidores de Estados Unidos de América, los compromisos adquiridos para legitimar su fraudulenta elección como Presidente de la República. Este fue el caso de Carlos Salinas de Gortari.

²³⁴ Manuel Fabila, *Cinco siglos de legislación agraria (1493-1940)*, SRA-CEHAM, México, 1981, pp. 270-274.

La primera Ley Agraria tuvo que ser complementada con reformas, acuerdos y circulares, para ir la ajustando a realidades y condiciones de la lucha armada constitucionalista.

Así como el discurso de Carranza en Hermosillo, Sonora, fijó su expresa voluntad para corregir injusticias en el campo, en el taller y en la sociedad, en la H. Veracruz, el 11 de junio de 1915 en un manifiesto a la nación señaló sus compromisos políticos “que observará el Gobierno Constitucionalista en la ejecución del programa de reforma social”. En relación con nuestra materia, Carranza se compromete a:

Artículo 4o. En el arreglo del problema agrario no habrá confiscaciones. Dicho problema se resolverá por la distribución equitativa de tierras que aún conserva el Gobierno; por la reivindicación de aquellos lotes de que hayan sido ilegalmente despojados individuos o comunidades; por la compra y expropiación de grandes lotes si fuere necesario; por los demás medios de adquisición que autorizan las leyes del país. La Constitución de México prohíbe los privilegios y por lo tanto, toda clase de propiedades sean quienes fueren sus dueños, utilizadas o no, quedarán sujetas en el futuro al pago proporcional del impuesto conforme a una revaluación justa y equitativa.

Artículo 5o. Toda propiedad que se haya adquirido legítimamente de individuos o gobiernos legales y que no constituya privilegio o monopolio, será respetada.

En enero de 1916, Carranza modifica la Ley de 6 de Enero de 1915 y en otras anteriores y sucesivas reformas se van ajustando los propósitos a las realidades, con espíritu de justicia. Se declara que las materias de esa Ley son de carácter federal por lo que:

1. Las materias que comprende la Ley de 6 de enero de 1915, son de carácter federal tanto por disposición de la citada Ley, como por antecedentes históricos y legislativos; en consecuencia, las autoridades de los Estados no podrán por ningún concepto alterar las prescripciones de la citada Ley de 6 de enero de 1915 ni reglamentarla en manera alguna.
2. Las funciones de las Comisiones Agrarias Locales y de los Comités Ejecutivos, serán únicamente en la aplicación de la Ley de 6 de enero de 1915, las que la propia ley les señale. En consecuencia, no podrán proceder a la restitución de tierras sino mediante la solicitud y siguiendo los términos del artículo 6o. del expresado ordenamiento.
3. Siempre que por cualquiera circunstancia la expropiación comprenda terrenos amparados por títulos expedidos por la Secretaría de Fomento, las Comisiones deberán dirigirse a ella enviando los antecedentes para que resuelva sobre la nulidad de estos títulos.
4. En los Estados en donde se encuentren organizados Gobiernos Locales, las solicitudes a que se refiere el artículo 6o, deberán ser presentadas a los Goberna-

dores y de ninguna manera a los Comandantes o Jefes Militares, pues según la citada Ley, la Autoridad Militar debe intervenir sólo cuando sea difícil la acción de las Autoridades Políticas, y además necesita autorización especial del Encargado del Poder Ejecutivo.

5. Los trabajos actuales deberán limitarse a la determinación de los perímetros generales de los terrenos por reivindicar y a la restitución, en su caso, a los pueblos para que los disfruten en común, teniendo cuidado de no paralizar los trabajos agrícolas. La aplicación de la Ley de 6 de enero de 1915 se encuentra en su primera fase.

En consecuencia, no deberá procederse en ningún caso a hacer distribución porque la Ley Reglamentaria del artículo 11 de 6 de enero de 1915, la cual ley Reglamentaria aún no se expide, dado que no es oportuno, puesto que es procedente la ratificación o rectificación previas por parte de la Nacional Agraria, de las declaraciones hechas por las Locales Agrarias, en lo que respecta al perímetro general de los ejidos, a fin de evitar la ejecución de resoluciones contradictorias.

6. Las Comisiones Locales deberán remitir a la Nacional Agraria, una vez cerrada la investigación, los datos, expedientaciones y demás detalles relativos a cada asunto referente a reivindicación de terrenos pertenecientes a ejidos, dotación de éstos, a los que carezcan de ellos o en general las diligencias que se practiquen con aplicación del Decreto de 6 de enero de 1915, para que ésta dictamine y someta a la resolución del Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, lo que se refiere a la limitación general del ejido, para que una vez resuelto este punto, se pueda proceder a practicar el fraccionamiento y reparto de acuerdo con el reglamento que el Ejecutivo de la Nación dé a conocer oportunamente.

7. Los Estados deberán abstenerse de dictar disposiciones relacionadas con el pago de la deuda a que se refiere el artículo 3o. de la citada Ley Agraria, por ser asunto que corresponde exclusivamente al Gobierno Nacional, que aún no dicta la Ley respectiva.

8. Las Autoridades de los Estados y las Comisiones Agrarias, deberán abstenerse de resolver en cuestiones de aguas y bosques, debiendo en todo estos puntos antes de tomar cualquiera resolución, pedir la autorización de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, porque conforme al artículo 6o. de la misma ley, las funciones de esas Autoridades se limitan a la restitución de tierras.

9. Las Comisiones Locales Agrarias rendirán desde luego a la Comisión Nacional Agraria que con esta fecha se establece, informe detallado de los trabajos que hayan emprendido hasta hoy.

Constitución y Reforma.- Querétaro, enero 19 de 1916. - El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión.- V. CARRANZA.- Rúbrica.

Lo que transcribo a usted para su conocimiento y fines consiguientes.

Constitución y Reforma.- México, a 26 de enero de 1916.- El Subsecretario, Encargado del Despacho, Presidente de la Comisión Nacional Agraria.- Pastor Rouaix.

Lo anterior significa condicionar la aplicación de la primera Ley Agraria, especialmente por lo que ordenan en sus artículos 2o., 3o., 4o. y 5o., para concluir ordenando: "En consecuencia no deberá procederse en ningún caso a hacer distribución, porque falta la Ley Reglamentaria del Artículo 11 de la Ley de 6 de Enero de 1915, la cual ley Reglamentaria aún no se expide, dado que no es oportuno (?)." Con esta reforma comenzó la paulatina burocratización del agrarismo y el nacimiento de las trampas, desviaciones y corrupción en el reparto de la tierra. Al haberse interrumpido el orden legal con la Revolución se debió proceder a la entrega de la tierra sin condiciones. El orden legal viene después del movimiento armado.

El 19 de septiembre de 1916 se volvió a modificar la Ley de 6 de enero de 1915, esta vez para reformar el procedimiento ordenado por los artículos 7o., 8o. y 9o. para quedar en la siguiente forma:

Artículo 7o. La autoridad respectiva, en vista de la solicitud presentada, oír el parecer de la Comisión Local Agraria, sobre la justicia de las reivindicaciones, y sobre la conveniencia, necesidad y extensión de las concesiones de tierra para dotar de ejidos; y resolverá si procede o no la restitución o concesión que se solicita.

Artículo 8o. La resolución de los Gobernadores o jefes militares, ya sea favorable o adversa a la solicitud presentada, tendrá el carácter de provisional y deberá ser revisada por el Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación; a cuyo efecto, el expediente pasará a la Comisión Local Agraria, y ésta a su vez lo remitirá íntegro, con todos sus documentos y demás datos que estime necesario, a la Comisión Nacional, dejándose copia completa de él.

Artículo 9o. La Comisión Nacional Agraria, recibido el expediente, dictaminará sobre la aprobación, modificación o revocación de las resoluciones elevadas a su conocimiento; y en vista de su dictamen el Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación dictará la resolución que proceda; de la que se enviará copia debidamente autorizada a la Comisión Local respectiva para su notificación a los interesados y su debido cumplimiento. Si la resolución es favorable, la Comisión Local pasará dicha copia, así como la del expediente, al comité Particular Ejecutivo, a fin de que, deslindando, identificando y midiendo los terrenos, proceda a hacer entrega de ellos a los interesados.

Ejecutada la resolución por el Comité Particular Ejecutivo volverá el expediente a la Comisión Local con las actas de ejecución, en las que se harán constar los incidentes que en ella surjan, y esta remitirá todo con un informe complementario a la Comisión Nacional, a efecto de que, en los casos que proceda, se expidan los títulos respectivos por el Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación.

Los artículos transitorios de este decreto fueron más contundentes al señalar:

I. Todos los expedientes que estén en poder de los Comités Particulares Ejecutivos, en vías de ejecución, continuarán el procedimiento marcado en las disposi-

ciones que se reforman. II. Toda posesión que con el carácter de provisional se haya dado a los pueblos, la conservarán éstos, entretanto el Encargado del Poder Ejecutivo pronuncia la resolución definitiva; en la inteligencia de que harán suyos y podrán disponer de los frutos y productos de las tierras que hubieren cultivado y sembrado. III. El presente Decreto comenzará a regir desde la fecha de su expedición.

Por lo tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Dado en el Palacio Nacional de México, a diecinueve de septiembre de mil novecientos dieciséis.- V. Carranza.- Rúbrica.- Al C. ingeniero Pastor Rouaix, Secretario de Estado y del Despacho de Fomento y Presidente de la Comisión Nacional Agraria.

Habiendo sido convocados los jefes militares de la Revolución a una reunión con el primer jefe, Carranza, en la ciudad de México a partir del 1o. de octubre de 1914, los jefes villistas y zapatistas no asistieron. En realidad los ejércitos revolucionarios estaban divididos en tres: los constitucionalistas, los villistas y los zapatistas. Esta reunión duró tres días para trasladarse a Aguascalientes. Esta convención inició sus reuniones el 10 de octubre de 1914 en el teatro Morelos. En una de sus sesiones se propuso y se discutió que la convención aprobara el Plan de Ayala como bandera para resolver el problema agrario del país. Al aprobarse se dio por sentado que dos grandes ejércitos unidos pelearían hasta conseguir la realización de la segunda reforma agraria en el país, según lo dispuesto en el Plan de Ayala.

En el mes de noviembre de ese año, Venustiano Carranza abandonó la ciudad de México para trasladarse a Orizaba y Córdoba. Al desocupar las fuerzas armadas de Estados Unidos de América el puerto de Veracruz, el primer jefe de la Revolución constitucionalista estableció su gobierno en Veracruz. Desde allí, como encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, expidió un decreto ratificando y adicionando el Plan de Guadalupe, que hemos analizado anteriormente (véase *supra*) quedando enfrentado con el general Francisco Villa. La guerra fratricida no había terminado. Tiempo después sucedió lo mismo con Emiliano Zapata, quien a pesar de la ley de 6 de enero de 1915, del artículo 27 constitucional y de varias invitaciones que le hizo a Zapata para reunirse, el Caudillo del Sur seguía insistiendo en que se reconociera el Plan de Ayala y que la reunión se llevara en Morelos, en Villa de Ayala.

Al salir don Venustiano al puerto de Veracruz, ocuparon la ciudad de México a finales de noviembre de 1914 la División del Norte y el ejército zapatista, con sus máximos jefes.

La Soberana Convención Revolucionaria suscribió en Jojutla, Morelos (18 de abril de 1916), su programa de reformas político-sociales abarcando las cuestiones agraria y obrera, así como reformas sociales, administrativas (incluían la

materia educativa y pedían la (*sic*) emancipación de la Universidad Nacional), reformas políticas como la independencia de los municipios, la adopción del parlamentarismo como forma de gobierno, la supresión de la Vicepresidencia, la supresión del Senado de la República, etcétera. Por lo que se refiere al problema agrario aprobaron lo siguiente:

Artículo 1o. Destruir el latifundismo, crear la pequeña propiedad y proporcionar a cada mexicano que lo solicite la extensión de terreno que sea bastante para subvenir a sus necesidades y a las de su familia, en el concepto de que se dará la preferencia a los campesinos. Artículo 2o. Devolver a los pueblos los ejidos y las aguas de que han sido despojados, y dotar de ellos a la poblaciones que, necesitando, no los tengan o los posean en cantidad insuficiente para sus necesidades. Artículo 3o. Fomentar la agricultura, fundando bancos agrícolas que provean de fondos a los agricultores en pequeño, e invirtiendo en trabajos de irrigación, plantío de bosques, vías de comunicación y en cualquiera otra clase de obras de mejoramiento agrícola todas las sumas necesarias, a fin de que nuestro suelo produzca las riquezas de que es capaz. Artículo 4o. Fomentar el establecimiento de escuelas regionales de agricultura y de estaciones agrícolas de experimentación para la enseñanza y aplicación de los mejores métodos de cultivo. Artículo 5o. Facultar al Gobierno federal para expropiar bienes raíces, sobre la base del valor actualmente manifestado al Fisco por los propietarios respectivos, y una vez consumada la reforma agraria, adoptar como base para la expropiación el valor fiscal que resulte de la última manifestación que hayan hecho los interesados. En uno y en otro caso se concederá acción popular para denunciar las propiedades mal valorizadas.²³⁵

Además de lo anterior, Francisco Villa, desde Chihuahua (Ciudad de León), el 24 de mayo de 1915 expidió su ley agraria, al igual que la itinerante Convención de Aguascalientes que lo hizo desde Cuernavaca, Morelos, el 25 de octubre de 1915. De la primera ley agraria del villismo resaltamos los siguientes artículos:

Artículo 1o. Se considera incompatible con la paz y la propiedad de la República la existencia de las grandes propiedades territoriales. En consecuencia, los gobiernos de los Estados, durante los tres primeros meses de expedida esta Ley, procederán a fijar la superficie máxima de tierra que, dentro de sus respectivos territorios, pueda ser poseída por un solo dueño; y nadie podrá en lo sucesivo seguir poseyendo ni adquirir tierras en extensión mayor de la fijada, con la única excepción que consigna el artículo 18.

Este artículo disponía que el gobierno federal podrá autorizar la posesión actual o adquisición posterior de tierras en cantidad mayor que la adoptada como

²³⁵ Jesús Silva Herzog, *El agrarismo mexicano y la reforma agraria*, op. cit., cap. IV, pp. 240.

límite en favor de empresas agrícolas, que tengan por objeto el desarrollo de una región, siempre y cuando sean mexicanas y las tierras se fraccionen en un plazo que no exceda de seis años, oyendo el parecer de los gobiernos de los estados y de particulares que se opongan. El artículo 3o. manifestaba:

Artículo 3o. Se declara de utilidad pública el fraccionamiento de las grandes propiedades territoriales en la porción excedente del límite que se fije conforme a los artículos anteriores. Los Gobiernos de los Estados expropiarán, mediante indemnización dicho excedente, en todo o en parte, según las necesidades locales, Si sólo hicieren la expropiación parcial, el resto de la porción excedente deberá ser fraccionada por el mismo dueño con arreglo a lo prescrito en el inciso IV, artículo 12 de esta Ley. Si este fraccionamiento no quedare concluido en el plazo de tres años, las tierras no fraccionadas continuarán sujetas a la expropiación decretada por la presente Ley.

El artículo 4o. ordenaba la expropiación de terrenos circundantes de los pueblos indígenas para repartirlos en “pequeños lotes” a los habitantes de ese poblado “que estén en aptitud de adquirirlos. Se declaró de utilidad pública la expropiación de terrenos (artículo 5o.) necesarios para la fundación de poblados en los lugares “en que se hubiere congregado o llegare a congregarse permanentemente un número tal de familias de labradores, que sea conveniente, a juicio del gobierno local, la creación del pueblo; y para la ejecución de obras que interesan al desarrollo de la agricultura parcelaria y de las vías rurales de comunicación”.

Esta ley contiene un precepto interesante; pero ineficaz:

Artículo 6o. Serán expropiadas las aguas de manantiales, presas y de cualquier otra procedencia, en la cantidad que no pudiere aprovechar el dueño de la finca a que pertenezcan, siempre que estas aguas pudieran ser aprovechadas en otra. Si el dueño de ellas no las utilizare, pudiendo hacerlo, se le señalará un término para que las aproveche, bajo la pena de que si no lo hiciere, quedarán dichas aguas sujetas a expropiación.

La expropiación de tierras se las dejaba a los gobiernos locales, así como el pago de la indemnización previa, autorizándolos a crear sus deudas locales para llevar a cabo expropiaciones y fraccionamientos. Lo ordenado por el artículo 11 es muy revelador del pensamiento de Villa, pues dispone que los gobiernos de los estados no podrán decretar la ocupación de las propiedades objeto de la ley, ni tomar posesión de los terrenos expropiados “sin que antes se hubiere pagado la indemnización”, de conformidad con la ley local. El artículo 12 señala que las tierras expropiadas se fraccionarán inmediatamente en lotes que “serán enajenados a los precios de costo, además de gastos de apeo, deslinde y fraccionamien-

to, más un aumento de 10 por ciento que se reservará la Federación para formar un fondo destinado a la creación del crédito agrícola del país”. Esto hubiese producido como consecuencia que el campesino pobre no hubiere podido adquirirlos. La tendencia del villismo fue crear la pequeña propiedad y las facultades otorgadas a los estados para regir los fraccionamientos y las adjudicaciones de los lotes tenían los siguientes límites (art. 12):

- I. Las enajenaciones se harán siempre a título oneroso, con los plazos y condiciones de pago más favorables para los adquirentes en relación con las obligaciones que pesen sobre el Estado a consecuencia de la deuda de que habla el artículo 10.
- II. No se enajenará a ninguna persona una porción de tierra mayor de la que garantice cultivar.
- III. Las enajenaciones quedarán sin efecto si el adquirente dejare de cultivar sin causa justa durante dos años la totalidad de la tierra cultivable que se le hubiere adjudicado; y serán reducidas si dejare de cultivar toda la tierra laborable comprendida en la adjudicación.
- IV. La extensión de los lotes en que se divida un terreno expropiado, no excederá en ningún caso de la mitad del límite que se asigne a la gran propiedad en cumplimiento del artículo 1o. de esta Ley.
- V. Los terrenos que se expropian conforme a lo dispuesto en el artículo 4o. se fraccionarán precisamente en parcelas cuya extensión no exceda de veinticinco hectáreas y se adjudicarán solamente a los vecinos de los pueblos.
- VI. En los terrenos de los parcelarios, los bosques, agostaderos y abrevaderos necesarios.

El artículo 17 de esta ley autorizó a los estados a expedir leyes para constituir y proteger el patrimonio familiar sobre la base de que éste sea inalienable y sin poder gravarse y menos embargarse, sólo transmisible por herencia.²³⁶

El Congreso Constituyente de 1916-1917

Venustiano Carranza, primer jefe de la Revolución constitucionalista, al triunfo de este movimiento armado, se planteó tres alternativas para implantar la paz y la convivencia colectiva. La primera fue restaurar la vigencia de la Constitución de 1857; la segunda, iniciar un proceso de reformas a esa Constitución individualista y liberal, la tercera, convocar a un Congreso Constituyente de acuerdo con las nuevas realidades sociales, políticas y económicas, vigentes al término de la Revolución. No tengo manera de probarlo, pero pienso que las dos primeras soluciones colapsaban con la abrumadora exigencia de campesinos y obreros exigiendo un nuevo orden jurídico que garantizase sus conquistas; pero además, el propio Carranza se había comprometido con el pueblo en

²³⁶ Los textos completos de la Ley Agraria de Villa y de la Convención de Aguascalientes pueden consultarse en *Derecho agrario mexicano*, de Raúl Lemus García, *op. cit.*, cap. II, pp. 223-233.

armas a reconocer, proteger y cumplir con sus derechos adquiridos. Finalmente, escogió la tercera opción convocar al Congreso Constituyente de Querétaro (1916) y respetar sus decisiones. Además, las premuras revolucionarias exigían el reparto de la tierra y derechos laborales. Lo otro hubiese sido contradictorio a sus propios compromisos, pues la primera alternativa a su alcance hubiese sido ofensiva y frustrante; la segunda o sea la modificación a la Constitución de 1857 requería estudio, tiempo y espera angustiante.

La historia del pueblo mexicano se hacía presente, pues con sus luchas sociales –violentas o pacíficas– había procurado escribir sus decisiones, anhelos y definiciones en nuestras constituciones, para que quedara constancia de su soberanía y autodeterminación. Diríase que no nos sentimos completos si no llevamos nuestros afanes, ansias y deseos al derecho escrito. Por ello, la evolución constitucional de nuestro país refleja los momentos históricos de sus revoluciones y contiendas.

La topografía histórica de México, en sus cimas más elevadas, está transida por las lides de nuestro pueblo. La independencia y la voluntad popular quedaron expresadas desde los Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón, los Sentimientos de la Nación y la Constitución de Apatzingán de José María Morelos y Pavón, hasta nuestra primera Constitución federalista, de 1824.

La evolución constitucional de México, contrariada en varias ocasiones por oscuros intereses personales o de grupo, marcó desde su inicio la decisión de constituirnos en Federación, fuerza centrípeta que nos unió como Estado nacional. El impulso provincial, cuyos antecedentes encontramos en los representantes de las provincias, en los vocales y en las diputaciones provinciales, se menciona en los Elementos Constitucionales de López Rayón, quien en agosto de 1811 instaló en Zitácuaro la Suprema Junta Nacional Americana, para gobernar a la Nueva España, a pesar de que después censuró su propio proyecto que tuvo cierta influencia en el pensamiento de Morelos. Los Sentimientos de la Nación y el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, así como la Constitución española de Cádiz, de marzo de 1812, son antecedentes valiosos para comprender la vocación federalista del pueblo mexicano.

A pesar de ello, como sucede en todo el orbe, unos cuantos hombres movidos por la codicia, soberbias personales e intereses mezquinos, interrumpieron transitoriamente el camino trazado. El Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, de febrero y agosto de 1821, hicieron aflorar la eterna contradicción entre las ideologías revolucionaria y republicana y la monárquica y conservadora.

Iturbide fue proclamado emperador y, como consecuencia, empezó el combate contra la tendencia federalista, señalada como poderosa arma contra el despotismo, por identificarse con la libertad, la soberanía popular, la igualdad y la democracia.

Pronto surgió la respuesta en el Plan de Casa Mata, de febrero de 1823, pues cuando un pueblo está decidido a defender sus creencias y su ideología, reacciona y actúa, combate y triunfa. El acta de Casa Mata significa, en nuestra historia, la más clara prueba del sentimiento, deseo y vocación federalista de los mexicanos al acabar con el imperio de Iturbide, reconstruir el camino constitucional de México y servir de punto de apoyo para las importantes proclamas de autodeterminación, autonomía y soberanía de los estados, así como su irrevocable decisión de formar una Federación. Yucatán, Oaxaca, Michoacán, Querétaro, Jalisco, Zacatecas, Colima y las Provincias Internas de Occidente trazaron el camino y exigieron la definición y estructuración, en 1823, del Estado federal.

Sus proclamas de soberanía, libertad y autonomía llevaban implícita la idea de crear un Estado nuevo, superior, que ligara y uniera a las provincias mexicanas a través de un pacto, de una Constitución, aceptando renunciar a una parte de sus facultades legislativas, administrativas y judiciales, para crear los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial del nuevo Estado federal y determinar el ámbito de sus facultades y competencias.

Con la Constitución de 1824 surge lo que se ha llamado el pacto federal y, como consecuencia, el bicammarismo, con la presencia constitucional del Senado como representación del pueblo y de los estados. Se ha repetido que la primera carta constitucional mexicana (1824) fue una copia de la Constitución estadounidense de 1787. Sin embargo, por lo que toca al federalismo, encontramos antecedentes directos en la apasionada defensa de la autonomía provincial realizada por Ramos Arizpe, por Guridi y Alcocer en las Cortes de Cádiz, de 1812. Asimismo, las proclamas de libertad y soberanía que realizaron las provincias mexicanas como consecuencia del Plan de Casa Mata que terminó con el imperio de Iturbide.

Por otra parte, se ha probado que *El federalista*, libro que reúne la colección de artículos referentes a la Constitución de 1787, que publicaron Hamilton, Madison y Jay en tres periódicos de la ciudad de Nueva York, se tradujo al castellano hasta 1868, es decir, 44 años después de la Constitución mexicana de 1824. Se decía que un autor venezolano, Manuel García de Sena, había publicado en 1811 la traducción de *El federalista*, pero el maestro Antonio Martínez Báez comprobó la falsedad de la aseveración. Según se ha señalado, el nombre de Hamilton se menciona sólo dos veces en nuestros congresos constituyentes de 1824 y 1856.

Independencia, libertad, federalismo, democracia representativa, garantías sociales e individuales; tradiciones, cultura y nacionalismo son y seguirán siendo los derechos fundamentales de la nación, porque caminan enlazados al significado, actividad y ejercicio de la soberanía de nuestro pueblo.

Podría afirmarse que por vocación histórica nacimos a la vida independiente con una clara idea federalista; quizá impulsados por defender nuestras tradicio-

nes y expresiones culturales regionales, pero con el decidido propósito de someternos a un poder nacional ordenador, coordinador y superior, para dar vigencia efectiva a nuestras creencias colectivas, para fortalecer nuestra independencia y soberanía nacionales. Las instituciones son mandatos, normas jurídicas, obligación. Cuando un pueblo construye sus instituciones, adapta y modela el Estado a sus preferencias vitales, a sus creencias y a sus deseos. Por ello, las ideas políticas son antes que los hombres políticos. Un pueblo es un estilo de vida colectiva, una forma y modo de ser, una lucha constante por el predominio de los principios superiores de la nación frente a los intereses mezquinos de personas, grupos o intereses extranjeros hegemónicos.

La historia nos da prueba de cómo los hombres se pervierten por la codicia del poder político o económico, especialmente cuando las circunstancias sociales les son propicias. Tal es el caso de lo que aconteció a finales del siglo XIX y la primera década del presente, cuando arribó al poder un hombre de extracción humilde: Porfirio Díaz Mori, combatiente distinguido contra el poderoso ejército francés que trataba inútilmente de salvar al Imperio de Maximiliano de Habsburgo, el cual cayó estrepitosamente gracias a la perseverancia, patriotismo e incansable lucha del más egregio de los mexicanos: Benito Juárez García.

Con Porfirio Díaz Mori volvieron a surgir las tendencias autoritarias y el centralismo absorbente; las injusticias sociales y la concentración de la riqueza; la entrega de nuestros recursos naturales a los extranjeros; la pobreza del pueblo y el nacimiento de la aristocracia bufona.

El resplandor surgió de nuestros pueblo; al fin cansado y decidido a terminar con la opresión y el régimen feudal del porfiriato. Se volvió a construir el camino, después de la lucha sangrienta de nuestra Revolución y se depositó en manos de 218 diputados constituyentes, la responsabilidad histórica de proyectar a nuestra nación a través de la modernidad (otros la llaman la posmodernidad) que ya se anunciaba en el siglo XX. Así lo hicieron el puñado de hombres jóvenes que se congregaron en el Constituyente de Querétaro en los años de 1916 y 1917. Sus mentes despiertas y alertas; sus sentimientos y anhelos enfocados al bienestar y prosperidad de nuestro pueblo y al engrandecimiento de la nación.

Sus giróscopos espirituales los impulsaron a fortalecer a México mediante la consolidación y protección de sus elementos esenciales: el individuo y sus inalienables libertades; la sociedad en su conjunto; el territorio nacional y sus recursos naturales y la soberanía e independencia del país. A la propiedad privada se le consideró como propiedad derivada de la propiedad originaria de la nación, sujetándola a modalidades que dicte el interés público y a la expropiación, por causa de la utilidad pública. Es decir, asignaron a la propiedad privada una función social. De esta manera, México se distinguió del resto de los países que se pronunciaron por el capitalismo liberal o, bien, por el socialismo autoritario. La justicia social, la igualdad y la equidad en la distribución del ingreso, modelaron

un país diferente que con todo empeño se disponía a transitar por los difíciles caminos de la reconstrucción nacional. Las acechanzas imperialistas y hegemónicas no se hicieron esperar.

Las garantías sociales contenidas en los artículos 3o., 27, 28, 123 y 130 constitucionales, fueron el asombro del mundo entero, porque significaron –en su versión original– la solución a diversas disyuntivas que se planteaban en esos tiempos. Si la tesis era la propiedad privada como supremo derecho y el capitalismo liberal como instrumento del desarrollo, la antítesis fue la propiedad del Estado y del pueblo, la planeación centralizada como fundamento del desarrollo.

Los diputados constituyentes de 1916-1917 señalaron la síntesis en los artículos consagrados a las garantías individuales y a las garantías sociales. ¡Qué grandeza de concepciones, de presentimientos y de decisiones!, por ello vivirán siempre en nuestra memoria histórica y en nuestra gratitud ciudadana.

Existen países que han abolido la propiedad privada y la propiedad particular de los medios de producción; estos son los países socialistas; otros, han reconocido la propiedad sin imponerle límites y haciéndola prevalecer sobre el interés social. México reconoce la propiedad privada pero en función social imponiéndole como límite la utilidad pública y las modalidades que dicte el interés público. Las tesis del capitalismo liberal pueden ser resumidas en propiedad privada ilimitada, liberalismo económico, concentración de riqueza y del capital, formación de compañías transnacionales, *trust*, y conglomerados, libertad individual por encima del interés social; desarrollo económico como fin, régimen de dos partidos políticos y prohibición de otros partidos; imperialismo, neocolonialismo, hegemonismo, sacrificio de valores humanos por la materialidad de la vida social. El socialismo real puede ser resumido en abolición de la propiedad privada de los medios de producción, economía central planificada; pérdida de libertades, desarrollo económico y capitalización estatal; régimen de un solo partido, transpersonalismo o sea, el individuo al servicio del Estado. Asimismo, marcado hegemonismo en sus zonas de influencia. El sistema mexicano se distingue del capitalismo liberal y del socialismo real por los siguientes principios: reconoce la propiedad privada en función social; crea la propiedad social, ejidal y comunal y reconoce la pequeña propiedad limitada. Establece el régimen de economía mixta: industria básica en manos del Estado y señalamiento de los campos en que la iniciativa privada puede actuar, conservando el Estado la rectoría en materia económica. Se mantienen inalterables las garantías individuales y las garantías sociales; la planeación es indicativa y democrática, no compulsiva y el desarrollo económico es un medio y no un fin. Existe el pluripartidismo actuante y se respeta el pluralismo ideológico. Además respetamos los principios de autodeterminación, no intervención y la acción del gobierno se dirige hacia el hombre como fin y no como medio. Por otra parte mantiene el

estado de derecho, la democracia, los derechos humanos y el régimen de opinión pública.

Después de la grandiosa obra realizada, los diputados constituyentes volvieron a sus ocupantes y a sus preocupaciones. Entre esos 218 diputados hubieron abogados, ingenieros, médicos, obreros, campesinos, militares, escritores e intelectuales, que aportaron sus luces para prefigurar el destino de la nación.

Yo tuve la inmensa dicha de conocer y tratar personalmente a siete de estos ilustres mexicanos; al licenciado Andrés Magallón Ramírez (Sinaloa); a mi maestro de la Escuela Nacional Preparatoria, licenciado Hilario Medina (Guanajuato); a mi compañero del Senado de la República, licenciado Celestino Pérez y Pérez (Oaxaca); al licenciado Ignacio Ramos Praslow, nacido en Sinaloa y representó a Jalisco, al licenciado Jesús Romero Flores (Michoacán); al doctor Miguel Alonso Romero (Yucatán); a Gabriel Rojano (Puebla) padre de mi amigo y compañero de estudios Gabriel Rojano. Sus comentarios de la época que les tocó vivir me llenaban de emoción patriótica.

Al tiempo leí las intervenciones e ideología de dos destacados constituyentes: generales Francisco J. Múgica (Michoacán) y Heriberto Jara (Veracruz), ambos de pensamiento progresista y de decisiones contundentes, siempre en favor de los campesinos, de los obreros, de las clases populares y devotos ciudadanos en bien de la naciente República.

El último de ellos que sobrevivió fue el profesor Jesús Romero Flores, nacido en la Piedad de Cabadas, Michoacán, el 28 de abril de 1885. Autor de 68 libros, rector de la universidad michoacana, literato, historiador, poeta y quien dedicara su último libro a sus colegas así: "A mis compañeros Constituyentes: como un perdurable recuerdo." Esta publicación contiene la biografía resumida de este puñado de patriotas, nacionalistas progresistas y visionarios que proyectaron la reconstrucción del México del siglo XX, con vigoroso espíritu de justicia social, libertad, independencia y soberanía.

Los diputados constituyentes se han ido y su gran obra que representa nuestra mejor herencia sociocultural e histórica, continúa siendo modificada y destruida en aras de la modernidad económica, del capricho del Presidente de la República en turno y de la culpable confabulación del llamado Constituyente Permanente, compuesto por ambas Cámaras del Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados. Tiene razón Ignacio Burgoa Orihuela, maestro emérito de la Facultad de Derecho, UNAM, cuando señala con índice de fuego a los legisladores por no controlar al Presidente de la República y por su apetito reformista de acuerdo con la moda que el presidencialismo señale.

Siempre tuve el deseo de visitar el lugar adonde sus restos estaban depositados. Acompañado de mi segunda esposa –hija de Don Andrés Magallón– logré el propósito. En el lote de los constituyentes del Panteón Civil de Dolores hay un libro abierto esculpido en mármol que dice: "Constitución de 1917. Evange-

lio laico. Escrito por hombres libres.” Abajo, una placa conmemorativa escrita por el diputado Ignacio Ramos Praslow y firmada por la Asociación de Diputados Constituyentes que dice: “A la grata y ejemplar memoria de nuestros compañeros muertos. Porque ellos cumplieron con fervor sus deberes cívicos y llegaron a la última jornada de la vida, sin monedas en las manos, sin mentiras en los labios y sin odios en el corazón.” ¡Grandioso ejemplo, digno de ser imitado!

Hemos dicho que Venustiano Carranza otorgó plena libertad a los diputados constituyentes para proponer, discutir y aprobar el nuevo marco constitucional de México. Sin embargo, presentó su proyecto de Constitución como base de las discusiones.

El proyecto presentado por don Venustiano Carranza que contiene los principios sobre la propiedad privada, causó verdadero desconsuelo entre los diputados, en virtud de que su contenido escasamente superaba el artículo 27 de la Constitución de 1857. Todo lo que se había peleado, así como las angustias por las que durante más de 100 años atravesó nuestro pueblo, parecían olvidarse en la frialdad del proyecto de la primera jefatura. En efecto: la reforma agraria quedaba circunscrita al siguiente texto: “... los ejidos de los pueblos, ya sea que los hubieran conservado posteriormente a la Ley de Desamortización, ya que se les restituya o que se les den nuevos, conforme a las leyes, se disfrutarán en común por sus habitantes, entre tanto se reparten conforme a la Ley que al efecto se expida...” El propio don Venustiano Carranza, en el discurso que precedió al proyecto de Constitución, sostenía que la facultad para expropiar era suficiente para adquirir tierras y repartirlas en forma conveniente “entre el pueblo que quiera dedicarse a los trabajos agrícolas, fundando así la pequeña propiedad, que debe fomentarse a medida que las públicas necesidades lo exijan”.

El silencio con que fue acogido el artículo 27 constitucional de Carranza se materializó en el retraso del debate que los propios diputados proponían, con la esperanza de que saliera un nuevo proyecto. Esta actitud fue favorecida por el hecho de que anteriormente, al discutirse el artículo 5o. —relacionado con el derecho del trabajo—, se había pedido virilmente un artículo más definitivo o como expresara Héctor Victoria: “...como representante obrero del Estado de Yucatán, vengo a pedir que se legisle radicalmente en materia de trabajo. Por consiguiente, el Artículo 5o. a discusión, en mi concepto, debe trazar las bases fundamentales sobre las que ha de legislarse en esta materia...”; esta voz, unida a la del diputado Froylán Manjarrez que pidió dedicar al problema del trabajo “...no un artículo, no una adición, sino todo un capítulo, todo un título de la Carta Magna...”, marcó una línea a seguir para aquellos diputados que deseaban darle al país una nueva Constitución que garantizara por igual los derechos de los obreros y de los campesinos, independizándose de la corriente democrática-burguesa a la que pertenecieron varios diputados que siguieron apoyando el proyecto Carranza.

De esta guisa se formó un grupo de diputados progresistas que, inconformes con el proyecto Carranza y sintiendo la responsabilidad que tenía frente a los campesinos del país, se reunió por primera vez en la ex capilla del Obispado para escuchar una verdadera tesis jurídica, demasiado amplia y difusa para el resto de los diputados allí reunidos, que exigía algo más concreto y drástico para regular la tenencia de la tierra en el país y definir el concepto de propiedad privada.

Ante esta situación, el ingeniero Pastor Rouaix procedió a llevar a cabo una serie de juntas informales en las cuales se expresaron libremente las ideas, con sencillez y sin formalismos. A estas juntas asistieron más de 40 diputados, entre los que figuraron: el ingeniero Julián Adame, coronel Porfirio del Castillo, licenciado David Pastrana Jaimes, licenciado Alberto Terrones Benítez, Antonio Gutiérrez, Silvestre Dorador, Pedro A. Chapa, licenciado Rafael Martínez Escobar, Rubén Martí, Enrique A. Enríquez, Dionisio Zavala, general Heriberto Jara, general Cándido Aguilar, Nicolás Cano, José L. Lugo, De los Ríos y otros. Todos ellos deseaban darle a la nación un principio rector, firme e indestructible, sólido e inalterable, enunciado en la siguiente forma: sobre los derechos individuales a la propiedad están los derechos superiores de la nación, representada por el Estado. El enunciado quedó definido en el proyecto presentado por estos diputados de la siguiente manera: "...la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del Territorio Nacional corresponde originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene derecho de transmitir el «dominio directo» de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada..." y su complemento directo: "...la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a esa propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular el aprovechamiento de los elementos naturales, susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación..."

En otras palabras, se estableció en plenitud el derecho de propiedad de la nación, representada por el Estado, sobre las tierras y aguas de su territorio y se transmitió solamente el dominio directo de ellas a los particulares cuando así lo considerara pertinente el Estado y no se vulnerara el interés público. En esta forma, la propiedad privada dejó de ser el supremo de los derechos, considerándose un dominio derivado de la propiedad originaria del Estado.

Las mismas modalidades a que se sujetó esta "propiedad privada derivada" permitieron a nuestra Constitución establecer, sin lugar a dudas, el verdadero concepto de propiedad en función social, cambiando el concepto de propiedad sostenida por el individualismo y haciendo que el individuo no fuera solamente propietario para sí mismo, sino también en relación directa con la sociedad.

La incorporación al texto constitucional de la expropiación y de la utilidad pública, le dejaron a la propiedad privada su verdadero concepto de propiedad de-

rivada, o como los constituyentes quisieron llamarla: “dominio directo”, pues la propiedad privada del individuo deja de serlo cuando el interés de los demás, de la sociedad o la utilidad pública, así lo exige.

Lo anterior, aunado a la incorporación de la ley de 6 de enero de 1915 al texto constitucional, hizo cambiar por completo la estructuración y funcionamiento de la propiedad en el país.

El proyecto presentado por los diputados pasó a ser revisado por la primera comisión de Constitución, la cual reestructuró el precepto y lo adicionó con importantes disposiciones tales como la incorporación de la ley de 6 de enero de 1915 y las reglas para el fraccionamiento de los latifundios, dejando a las legislaturas de los estados la fijación de la máxima extensión de tierra susceptible de ser apropiada por un solo individuo.

Todo lo anterior se hizo con gran premura, con la angustia de no saber la reacción que el mismo artículo provocaría entre el resto de los diputados y con la certidumbre de un cierto bloqueo para evitar que el artículo 27 fuera finalmente discutido y aprobado. Recuérdese el incidente que se suscitó en el seno del Congreso cuando el diputado Andrés Magallón denunció a Palavicini de tratar de impedir la discusión del proyecto que presentó ese grupo de diputados progresistas, motivando que el Congreso se declarara en sesión permanente hasta llegar a discutir y aprobar el propio artículo 27 constitucional. Debemos hacer justicia a don Andrés Magallón, puesto que, gracias a su viril actitud y a su altercado personal con el ingeniero Palavicini, se dispensaron los trámites reglamentarios y el Congreso quedó en sesión permanente.

Las intervenciones de Juan de Dios Bojórquez, Rouaix, Colunga, Heriberto Jara, Cándido Aguilar, Hilario Medina, Lizardi, Truchuelo, fueron perfilando la redacción final del artículo 27.

El 30 de enero de 1917, a las tres y media de la mañana, se aprobó por unanimidad de 150 votos dejado constancia histórica de dos hechos fundamentales que las generaciones actuales no debemos olvidar: la decidida actitud, firmeza ideológica y gran sentido de justicia social distributiva de los diputados del Congreso Constituyente de Querétaro y, en segundo lugar, la libertad que don Venustiano Carranza otorgó a los representantes del pueblo para proponer, discutir y aprobar los preceptos de la nueva Constitución.

El artículo 27 constitucional

El proyecto de artículo 27 constitucional presentado por Carranza no aportó nada nuevo, se concretó a señalar:

Artículo 27. La propiedad privada no puede ocuparse para uso público, sin previa indemnización. La necesidad o utilidad de la ocupación deberá ser decla-

rada por la autoridad administrativa correspondiente; pero la expropiación se hará por la autoridad judicial, en el caso de que haya desacuerdo sobre sus condiciones entre los interesados.

Las corporaciones e instituciones religiosas, cualquiera que sea su carácter, denominación, duración y objeto, no tendrán capacidad legal para adquirir en propiedad o para administrar más bienes raíces que los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de dichas corporaciones e instituciones. Tampoco la tendrán para adquirir o administrar capitales impuestos sobre bienes raíces.

Las instituciones de beneficencia pública o privada para el auxilio de los necesitados, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los individuos que a ellas pertenezcan, o para cualquier otro objeto lícito, en ningún caso podrán estar bajo el patronato, dirección o administración de corporaciones religiosas ni de los ministros de los cultos, y tendrán capacidad para adquirir bienes raíces, pero únicamente los que fueren indispensables y que se destinen de una manera directa e inmediata al objeto de las instituciones de que se trata.

También podrán tener sobre bienes raíces, capitales impuestos a interés, el que no será mayor, en ningún caso, del que se fije como legal y por un término que no exceda de 10 años.

Los ejidos de los pueblos, ya sea que los hubieren conservado posteriormente a la Ley de Desamortización, ya que se les restituyan o que se les den nuevos, conforme a las leyes, se disfrutarán en común por sus habitantes, entretanto se reparten conforme a la ley que al efecto se expida.

Ninguna otra corporación podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución.

Las sociedades civiles y comerciales podrán poseer fincas urbanas y establecimientos fabriles o industriales, dentro y fuera de las poblaciones; lo mismo que explotaciones mineras, de petróleo o de cualquier otra clase de substancias que se encuentren en el subsuelo, así como también vías férreas u oleoconductos; pero no podrán adquirir ni administrar por sí, propiedades rústicas en superficie mayor de la que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados y que el ejecutivo de la Unión fijará en cada caso.

Los bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de asociaciones de crédito, podrán obtener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes.

El 24 de enero de 1917 un grupo de 18 diputados constituyentes presentaron una iniciativa de ley sobre el artículo 27 constitucional manifestando que éste artículo

tendrá que ser el más importante de todos cuantos contenga la Constitución que el H. Congreso viene elaborando. En este artículo tienen por fuerza que sen-

tarse los fundamentos sobre los cuales deberá descansar todo el sistema de los derechos que pueden tenerse a la propiedad raíz comprendida dentro del territorio nacional... El texto que proponemos, cada una de las fracciones, y en éstas cada párrafo, cada frase y hasta cada palabra, tienen una importancia digna de atención: nada en dichas fracciones sobra, y todo cuanto en ellas se consigne, servirá para producir en la práctica los más benéficos resultados. Esperamos que el H. Congreso constituyente sabrá comprender y apreciar todo el valor de nuestro trabajo.

Firman esta iniciativa los diputados constituyentes Pastor Rouaix, Julián Adame, licenciado D. Pastrana Jaime, Pedro A. Chapa, José Álvarez, José N. Macías, Porfirio del Castillo, Federico E. Ibarra, Rafael L. de los Ríos, Alberto Terrones Benítez, S. de los Santos, Jesús de la Torre, Silvestre Dorador, Dionisio Zavala, E.A. Enríquez, Antonio Gutiérrez, Rafael Martínez de Escobar y Rubén Martí.

El dictamen de la comisión sobre el artículo 27 fue suscrito por los diputados Francisco J. Múgica, Alberto Román, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Enrique Colunga, siendo presentado para su discusión el 29 de enero de 1917. Entre sus considerandos señalaban:

Si se considera que todo esfuerzo, todo trabajo humano, va dirigido a la satisfacción de una necesidad; que la naturaleza ha establecido una relación constante entre los actos y sus resultados, y que, cuando se rompe invariablemente esta relación se hace imposible la vida, fuerza será convenir en que la propiedad es un derecho natural, supuesto que la apropiación de las cosas para sacar de ellas los elementos necesarios para la conservación de la vida, es indispensable. El afán de abolir la propiedad individual inmueble no puede considerarse en su esencia sino como una utopía, pero ese deseo es revelador de un intenso malestar social, al cual nos referiremos después, que está reclamando remedio sin haber llegado a obtenerlo.

Claro está que el ejercicio del derecho de propiedad no es absoluto, y que así como en el pasado ha sufrido modalidades, es susceptible de admitir otras en el porvenir, basadas en el poder que tiene el Estado de conservar la libertad igual de todos los asociados; deber que no podría cumplir sin el derecho correlativo. Es un principio admitido sin contradicción, que el dominio eminente del territorio mexicano pertenece originalmente a la Nación; que lo que constituye y ha constituido la propiedad privada es el derecho que ha cedido la Nación a los particulares, cesión en la que no ha podido quedar comprendido el derecho a los productos del subsuelo ni a las aguas, como vías generales de comunicación. En la práctica se tropieza con grandes dificultades al tratarse de especificar los elementos que quedan eliminados de la propiedad privada: la comisión encuentra aceptables sobre este punto las ideas desarrolladas por el señor diputado Rouaix.

Como consecuencia de lo expresado, la comisión, después de consagrar la propiedad como garantía individual, poniéndola a cubierto de toda expropiación que no esté fundada en la utilidad pública, ha fijado las restricciones a que está sujeto ese derecho.

La capacidad para adquirir bienes raíces se funda en principios de derecho público y derecho civil. Los primeros autorizan a la Nación para prohibir la adquisición de tierras a los extranjeros si no se sujetan a las condiciones que el mismo artículo prescribe. En cuanto a las corporaciones, es también una teoría generalmente admitida que no pueden adquirir un verdadero derecho de propiedad, supuesto que su existencia se funda en una ficción legal. Con estos fundamentos la comisión ha determinado la capacidad de adquirir bienes raíces, de las instituciones de beneficencia, las sociedades comerciales y las corporaciones que forman centros poblados.

Hace más de un siglo se ha venido palpando en el país el inconveniente de la distribución exageradamente desigual de la propiedad y aun espera solución el problema agrario. En la imposibilidad que tiene la comisión, por falta de tiempo, de consultar alguna solución en detalle, se ha limitado a proponer cuando menos, ciertas bases generales, pues sería faltar a una de las promesas más solemnes de la revolución, pasar este punto en silencio.

Siendo en nuestro país la tierra casi la única fuente de riqueza y estando acaparada en pocas manos, los dueños de ella adquieren un poder formidable y constituyen, como lo demuestra la historia, un estorbo constante para el desarrollo progresivo de la nación. Por otra parte, los antecedentes históricos de la concentración de la propiedad raíz han creado entre los terratenientes y jornaleros una situación que, hoy en día, tiene muchos puntos de semejanza con la situación establecida durante la época colonial, entre los conquistadores y los indios encomendados; y de esta situación proviene el estado depresivo en que se encuentra la clase trabajadora de los campos. Semejante estado de cosas tiene una influencia desastrosa en el orden económico, pues con frecuencia acontece que la producción agrícola nacional no alcanza a satisfacer las necesidades del consumo. Corregir este estado de cosas es, en nuestro concepto, resolver el problema agrario, y las medidas que al efecto deban emprenderse consisten en reducir el poder de los latifundistas y en levantar el nivel económico, intelectual y moral de los jornaleros.²³⁷

El 5 de febrero de 1917, al promulgarse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nuestro pueblo conoció los nuevos marcos jurídicos fundamentales que regularían, de ahí en adelante, su organización política y su vida social y económica. Este acontecimiento sigue teniendo la trascendencia histórica de haber abierto nuevos cauces por los cuales continúa desarrollándose la vida colectiva en nuestro país.

²³⁷Textos completos de la iniciativa y dictamen se pueden consultar en Raúl Lemus García, *op. cit.*, pp. 263-280.

Los mexicanos esperaban que del seno del Congreso Constituyente de Querétaro saliera una Carta Magna que reformara la anterior de 1857, cuyo carácter liberal, democrático e individualista consagraba el mayor número de preceptos a los derechos individuales y a la libertad social y económica de las personas y de los grupos. Y lo que brotó de las mentes de quienes como diputados asistieron a ese memorable Congreso, además del respeto a las garantías y derechos del individuo, fue la creación, protección y desarrollo de lo que se llama “garantías sociales”, que han dado a nuestra Constitución la característica *sui generis* que posee. En suma: no fue una reforma a la Constitución anterior, sino una nueva Carta Magna y una verdadera reestructuración de la vida nacional.

Entre los artículos que tienen mayor trascendencia histórica, por cristalizar un auténtico principio de justicia social distributiva, está el 27, que regula la propiedad y establece los lineamientos de la reforma agraria.

En tan limitado espacio de que disponemos no sería dable hacer el análisis sistemático de dicho precepto, de sus modificaciones realizadas para su mejora por lo cual concretaremos a revisar el proceso de su gestación y analizar, someramente en conjunto, su contenido agrario vigente hasta el año de 1992 en que fue drásticamente modificado.

La reforma agraria mexicana tuvo su expresión concreta en las normas jurídicas que integraron el artículo 27 de la Carta Magna de 1917. Por su importancia en la nueva estructura que le dio a la tenencia de la tierra y por los altos contenidos sociales y económicos, haremos un resumen de sus principales puntos:

I. Desde luego señala que la propiedad de las tierras y de aguas comprendidas dentro del territorio nacional “corresponde originariamente a la nación”, estableciendo el dominio pleno y eminente por parte del Estado sobre el territorio nacional.

II. Al establecer este antecedente pleno de propiedad, declara que la nación tiene el derecho de transmitir el dominio de dichas tierras a los particulares para constituir la propiedad privada. Es decir, reconoce la existencia de la propiedad privada, separándose así de otros sistemas que la niegan.

Establece un nuevo concepto de propiedad privada, al señalarle específicamente una función social cuando expresa: “La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación.” Más adelante textualmente estipula: “Con este objeto se dictarán medidas necesarias para... evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir, en perjuicio de la sociedad.” Esto significa un cambio en el concepto de propiedad sostenida por el individualismo, pues el individuo ya no es propietario solamente para sí mismo, sino también para la sociedad, es decir, su propiedad está en función

no de una parte (individuo) sino del todo (sociedad). Por otra parte, con estos límites se modifica en beneficio de la sociedad el viejo concepto romano de propiedad, el *jus utendi, fruendi et abutendi*.

IV. Amplifica el concepto del interés público con relación a la Constitución de 1857 y simplifica los trámites de la expropiación, la cual sólo se puede hacer por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

V. Decreta la limitación de los latifundios y dicta medidas para el fraccionamiento de ellos. Por otra parte, crea la pequeña propiedad, señalándole su máxima extensión y la considera inafectable.

VI. Crea los sistemas agrarios de dotación, restitución, ampliación y creación de nuevos centros de población agrícola.

VII. Fija las bases fundamentales para los distintos procedimientos agrarios, y establece un conjunto de autoridades agrarias, creando la dependencia del Ejecutivo federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias.

VIII. Restablece la capacidad de los núcleos de población que guarden estado comunal, para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les restituyan. Da jurisdicción federal a todas las cuestiones relacionadas con límites de terrenos comunales.

IX. Declara nulas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos realizadas por los jefes políticos y otras autoridades, así como las concesiones, composiciones y ventas hechas por las autoridades federales desde el día 1o. de diciembre de 1876 hasta la fecha en que entra en vigor la Constitución, con las cuales se hayan invadido y ocupado, ilegalmente, los ejidos, terrenos de común repartimiento o de otra clase, pertenecientes a los pueblos y comunidades. Asimismo, declara nulas las diligencias de apeo y deslinde que se hayan hecho en detrimento de las tierras pertenecientes a los núcleos de población, excepción hecha de las efectuadas con apego a la ley de 25 de junio de 1856, siempre y cuando dichas tierras sean poseídas en nombre propio, a título de dominio, por más de diez años y cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas.

X. Otorga el recurso de amparo a los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a quienes se les haya expedido certificado de inafectabilidad. El amparo lo promoverán contra la privación o afectación agraria ilegal de sus tierras o aguas.

XI. Organiza el sistema ejidal y señala la extensión mínima de la parcela en diez hectáreas o su equivalente.

XII. Se declaran revisables y susceptibles de ser declarados nulos, todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores, desde el año de 1876, que hayan producido el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación por una sola persona o sociedad.

XIII. Se restringe la capacidad de adquirir propiedades a los extranjeros, a las asociaciones religiosas, a las instituciones de beneficencia y a las sociedades anónimas.

Estos son los principales puntos agrarios del artículo 27 constitucional. De ellos obtenemos como conclusión, que la Revolución mexicana, al quedar plasmada en las normas constitucionales, señaló los principales medios para ejecutar la reforma agraria.

Si hemos partido de la base de señalar como una de las causas que provocaron la Revolución de 1910, los altos índices de concentración de la propiedad rural y el fenómeno antieconómico y perjudicial del latifundismo, es interesante hacer las siguientes observaciones relacionadas con este problema y la forma como se pretendió resolverlo por los constituyentes de Querétaro. Después de haber señalado la opinión de Francisco I. Madero sobre la destrucción de las grandes propiedades, estamos acordes en admitir que la intención de los demás preclaros revolucionarios, fue proveer las formas jurídicas para la desaparición del latifundio.

Con toda sinceridad y con el ánimo de penetrar en el fondo mismo del problema me pregunto: ¿Con las disposiciones contenidas en el artículo 27 constitucional (párrafo III, fracción XVII) del texto original se liquida definitivamente el latifundio en México? Con toda franqueza pienso que no. Y las razones que expondré se basan en las mismas disposiciones constitucionales. En efecto, el artículo 27 expresamente señala que se dictarán las medidas adecuadas para el fraccionamiento del latifundio y, más adelante, le deja a cada estado, territorio y al Distrito Federal el fijar la máxima extensión de tierra de que pueda ser dueño un solo individuo o sociedad. El excedente de la extensión fijada “deberá ser fraccionada por el propietario y si éste se opusiere al fraccionamiento se llevará a cabo por el Gobierno local mediante la expropiación”. En estas condiciones claramente se reconoce el derecho de propiedad sobre el latifundio y el artículo 27 sólo le impone la modalidad a su propietario de fraccionarlo y venderlo. Y lo más grave: en caso de que el propietario no acepte esa modalidad, se le expropiará mediante indemnización. En todo esto no vemos con claridad que el latifundio sea destruido. Más bien se trata de una modalidad impuesta por el interés público y consiste, como ya apuntamos, el fraccionarlo y vender las porciones. Esta falta de decisión de los constituyentes de 1917 sólo puede tener una razón. La tierra era considerada como una fuente de riqueza y el poder económico se obtenía cuando se era propietario de ella. Muchos de los constituyentes eran hacendados, o hijos de hacendados, con ideas progresistas. De ahí la timidez para destruir el latifundio; en lugar de ello, se le dio a su propietario una oportunidad para fraccionarlo y venderlo. En otras palabras, se dispone la desamortización del latifundio y no su destrucción.

Esta parte del artículo 27 constitucional ha traído como consecuencia que muy pocos estados hayan cumplido con el deber de señalar el máximo de la extensión y los que lo han hecho, poco o nada han realizado para fraccionar estos

latifundios, por temor de tener que cargar, sobre su exiguo presupuesto, el pago de la indemnización correspondiente.

Por otra parte, si existe un latifundio y no se halla un centro de población establecido para alcanzarlo en el radio de los siete kilómetros, necesariamente se tendrá que recurrir a la expropiación mediante el pago de la indemnización correspondiente. Así, la nación paga enormes sumas de dinero cada vez que se expropia una de esas propiedades; pero en bonos de la deuda agraria.

Yo pregunto: ¿No hubiera sido más conveniente y revolucionario declarar en el artículo 27 constitucional que toda superficie de tierra que exceda de la pequeña propiedad (cuya extensión claramente se señala), la perderá su propietario en beneficio de la nación? O bien, ¿no se podría promover una reforma al artículo 27 constitucional estipulando que todo excedente de tierra, que pase del máximo de la pequeña propiedad, será considerado como terreno nacional? Para no ser extremistas, se puede además fijar un plazo razonable para que los propietarios de esos latifundios puedan fraccionarlos y venderlos y, de no hacerlo, la nación los incorporaría a su dominio. ¿Por qué privar a la nación de tener estos excedentes si está plenamente probado que son antieconómicos y representan un mal social? Y, ¿por qué obligar a la nación a pagar estos excedentes al efectuarse su expropiación?

Habíamos expresado en un principio, que la Revolución mexicana tiene, entre sus postulados fundamentales, la realización de la reforma agraria, la cual tiene el doble carácter de causa y efecto de ese movimiento. Pues bien, la reforma agraria tiene también postulados esenciales, permanentes e inmutables así como formas variables, medios e instrumentos para llevarla a su cabal aplicación, aquéllos pueden variar de acuerdo con las circunstancias y necesidades de “nuestro tiempo”. Los medios para llevar su ejecución, en nuestra siempre cambiante realidad social, son precisamente el cuerpo de normas constitucionales y leyes derivadas, que constituyen la legislación agraria.

En su esencia, la reforma agraria mexicana señala una nueva estructura en la tenencia de la tierra; hace más justa la distribución evitando la concentración de la misma y establece las bases para una economía agrícola más fuerte y sana.

En el aspecto social, tiene un contenido profundamente humanitario, pues por medio de la entrega de la tierra a quien no la poseía, le convierte en hombre libre, con propia autodeterminación. Al mismo tiempo, pone las bases para que el campesino eleve sus niveles económicos y sociales, y promueve el cambio de las clases rurales a clases medias, productoras y consumidoras.

Uno de los postulados medulares de la reforma agraria mexicana es la implantación de la justicia social distributiva, la cual no sólo significa la igualdad de los campesinos ante la ley, sino también paridad en oportunidades, paridad en el aprovechamiento de los programas de gobierno y paridad dentro de la dinámica política, económica y social del Estado.

En este sentido, la reforma agraria mexicana persigue como fin, no sólo entregar la tierra al campesino y disminuir la concentración de la propiedad rural, sino también el mejoramiento de las familias campesinas y su incorporación total y definitiva al progreso general del país. En otras palabras: el campesino y sus problemas no son analizados como una parte aislada, como se hacía a principios del siglo XX, sino en función del todo que constituye la nación mexicana.

Por esto hemos afirmado, y continuaremos afirmando, que la reforma agraria no acaba con la simple entrega de tierras a los campesinos carentes de ellas. Por el contrario, este será el comienzo de una acción más cuidadosa y constante para lograr que el campesino mexicano y su familia, suban a los niveles económicos y sociales que tienen los sectores más dinámicos.

Tal vez no nos equivocaremos al afirmar que precisamente en todo lo anterior está lo permanente, lo inmutable: la esencia misma de la reforma agraria. Lo demás, o sean las formas como cada gobierno trata de llevarla a cabo, en cumplimiento de nuestras leyes, debe considerarse como el instrumento, como el medio, en suma: como lo variable. Por eso no estamos de acuerdo con aquellos que critican la reforma agraria por los actos equivocados que sus ejecutores cometen. Repetiremos las frases de un diario: "Los aspectos negativos, aislados, producto de la ignorancia, de la debilidad o de la perversidad humanas, deben y pueden superarse como fue superada la ignominiosa etapa del feudalismo y del peonaje."

Hemos revisado la parte fundamental de la reforma agraria según la captan los instrumentos jurídicos constitucionales. El artículo 27 de la Constitución de 1917 constituye, pues, la morfología de la nueva estructura en la tenencia y el uso de la tierra en México.

Si tenemos en cuenta los postulados básicos y finales aspiraciones de la reforma agraria mexicana, así como los medios jurídicos para alcanzarlos, justo es revisar los resultados inmediatos que se obtuvieron en la realidad socioeconómica de nuestro país. Desde luego advertimos que la nueva estructura en la tenencia de la tierra y su uso, produjo como consecuencia inmediata tres tipos de realidades agrarias: el ejido, la pequeña propiedad y la propiedad comunal.

Del primero se ha dicho que su restablecimiento supone un arcaísmo, es decir, que para resolver el problema de la tenencia de la tierra en México, se volvió hacia el pasado y se copiaron viejas formas y métodos usados en el pretérito. Esta actitud —expresan— puede considerarse romántica, pues resucitó una institución colonial con ciertos antecedentes precortesianos. En esa virtud, el ejido se presenta como un principio estático que ocupa un porcentaje muy elevado de su población, y representa un serio obstáculo institucional para reformar la estructura social y económica. Por otra parte, existen autores que señalan la falta de interés humano en elevar los coeficientes de producción agrícola, cuando la tenencia de la tierra es precaria.

Quienes piensan de esa manera se encuentran en un error y desconocen las características propias del sistema ejidal implantado por la Constitución de 1917.

El ejido “colonial” fue creado por cédula real en la que Felipe II, en diciembre de 1573, manda que “los sitios en que se han de formar los pueblos y reducciones tengan comodidad de aguas, tierras y montes, entradas y salidas y labranza y un ejido de una legua de largo, donde los indios puedan tener sus ganados, sin que se revuelvan con otros de españoles”. Más tarde esta cédula integró la Ley VIII, Título III, Libro VI, de la *Recopilación de Leyes de Indias*. Las características de este tipo de ejido difieren sustancialmente del sistema ejidal impuesto por la Constitución de 1917. En efecto, el antiguo ejido era solamente una porción de tierra situada a las afueras de las poblaciones, la cual no se sembraba ni se trabajaba agrícolamente, sino que servía para apacentar el ganado. Por la cédula real que hemos citado, se ve con claridad que los fines de este ejido eran destinar una superficie de tierras, cuyas medidas fueran fácilmente determinables, para la alimentación del ganado de los indios, con el propósito de que no se confundieran con el de los españoles. Su uso era común a todos los vecinos, es decir, la propiedad era comunal.

En la legislación actual el ejido aparece no como una unidad aislada y con un propósito pecuario, sino como un sistema bien definido de tenencia de la tierra. Además, existen diversas clases y tipos de ejido, como por ejemplo: el agrícola, el ganadero, el forestal.

Por otra parte, el ejido de la Colonia tenía funciones típicamente asignadas y su aprovechamiento era comunal. El sistema ejidal actual proporciona formas jurídicas para realizar la explotación de la parcela en forma individual y proporciona al ejidatario el título de usufructo parcelario, que delimita con toda precisión la extensión y colindancias de su parcela individual.

Asimismo, el ejido actual, como extensión total de tierra que se entrega a un núcleo de población, comprende: extensiones de cultivo o susceptibles de ser cultivadas; una zona para urbanización; la parcela escolar y las tierras de agostadero, monte o cualquier clase (distintas a las de labor), en las cuales se puedan satisfacer las necesidades colectivas del núcleo de población beneficiado.

Como hemos visto, hay una total separación entre el ejido organizado en la época de la Colonia y el sistema actual, por lo que, ratificamos, la solución dada por nuestra reforma agraria no es un arcaísmo.

Por otro lado, consideramos que el elemento fundamental en la iniciativa individual y en el incremento de la producción no es, como se afirma, la propiedad de la tierra. Hemos visto cómo el ejidatario que sólo disfruta de la posesión y el usufructo de la parcela, ha elevado sus coeficientes de producción y, en muchos casos, ha superado la producción del pequeño propietario.

Los enemigos del ejido y aquellos que pretenden reformarlo, esgrimen como argumento fundamental el hecho de que si el ejidatario no tiene el título de propiedad de su parcela y sólo es considerado por la ley como poseedor, no tiene los incentivos necesarios para superarse en su trabajo y producir más. Me permito recordarles a quienes así piensan, que la riqueza de los pueblos no solamente se determina por sus recursos naturales, por la calidad jurídica de su tenencia de la tierra o por la fertilidad de la misma, sino, principalmente, por la capacidad de trabajo y el deseo de superación. La riqueza de un pueblo no se mide en función de los recursos naturales que posea, sino por la inventiva, talento, trabajo y dinamismo de sus gentes.

El ejidatario consciente, con o sin título de propiedad, trabajará y producirá cada día con más ahínco, en la medida que sienta la necesidad de superar sus niveles de vida y los de su familia.

Se ha dicho también que el ejido es un callejón sin salida y que esta forma de resolver el problema de la tierra en México no logrará elevar las condiciones sociales, económicas y culturales de nuestros campesinos. Tampoco estamos de acuerdo en aceptar como válidas estas afirmaciones, pues quienes las sostienen, parten de la idea de que la reforma agraria agota su contenido con la simple entrega de la tierra a quienes no la poseían antes. Ya hemos dicho, y no dejaremos de repetirlo, que la simple entrega de la tierra es sólo el principio del proceso dinámico para lograr el mejoramiento integral del campesino. El ejido es precisamente la única forma para incorporar a nuestros sectores rurales a la creciente actividad económica de nuestro país, siempre y cuando se entienda que la dinámica agraria no termina con la entrega de la tierra.

Si en lugar del establecimiento de los ejidos se hubiera concedido la propiedad de la tierra a quienes eran los peones del pasado, el panorama sería muy diverso al que tenemos. Al conceder la tierra por la vía ejidal, la nación recupera las grandes extensiones acaparadas por unos cuantos y las reintegra a su dominio. Concede el usufructo y reserva la propiedad para el núcleo de población. En esta forma sustrae la tierra del comercio y evita las especulaciones y aumentos en su renta, convirtiéndola en instrumento de trabajo. Asimismo, el ejido es un baluarte de nuestra nacionalidad, pues evita que jirones de la patria mexicana caigan en poder de extranjeros. Al mismo tiempo, reduce los índices de concentración de la tierra en pocas manos y, como consecuencia, es el más poderoso ariete contra el regreso de los viejos sistemas feudales.

Otra de las realidades agrarias que constituyen verdaderas instituciones revolucionarias, es la pequeña propiedad agrícola o ganadera. Con toda claridad nuestro artículo 27 constitucional señala la importancia de la pequeña propiedad y fija con toda precisión su extensión y características. Como sabemos, la pequeña propiedad agrícola no debe exceder de 100 hectáreas de riego, 200 de temporal, 400 de agostadero de buena calidad y 800 de montes o agostadero

árido. La pequeña propiedad ganadera se calcula de acuerdo con los índices de agostadero del lugar a donde se establezca; pero siempre teniendo como límite la alimentación de 500 cabezas de ganado mayor. Además de señalar la extensión de la pequeña propiedad, nuestra Constitución señala que deben estar en explotación, característica que la vuelve congruente con el concepto de propiedad en función social. Por medio de esta disposición, se persigue que los efectos de protección jurídica que se le dan a la pequeña propiedad no produzcan el abstencionismo y el abandono de la misma. La tierra debe ser instrumento de trabajo y no fuente de rentas o capital improductivo.

La Constitución la protege y reconoce el derecho que tiene el pequeño propietario para ejercitar el recurso de amparo y pedir la protección de la justicia federal en contra de la privación ilegal de sus tierras y aguas. Esta forma, publicada en febrero de 1947, produjo en los ultraagraristas una reacción contraria. Deseaban estos señores que la auténtica pequeña propiedad en explotación sucumbiera ante el desarrollo del ejido, sin tomar en consideración que tanto éste como aquélla son instituciones emanadas de nuestra Revolución y constituyen la nueva estructura en la tenencia de la tierra. Ella representa una forma ventajosa de explotación de la tierra y se contrapone al latifundio.

La otra forma de tenencia de la tierra que mencionamos en un principio, es la propiedad comunal de tierras, aguas y bosques que la propia Constitución les reconoce a los núcleos de población (en su mayoría indígenas), que guarden estado comunal. En este caso, nuestra Carta Magna rodea de toda clase de protecciones a esta tierra, para evitar los abusos cometidos por los jefes políticos, compañías y ayuntamientos, de los cuales se ha dado anteriormente debida cuenta. Por otra parte, elimina cualquier posibilidad de considerar a estas tierras dotadas a los núcleos de población, como susceptibles de propiedad individual, destruyendo, de esta guisa, la causa principal de la desaparición de la propiedad comunal.

Hay autores que consideran como otra forma de tenencia de la tierra en la estructura agraria del presente, la propiedad que se adquiere por la vía de la colonización. Por nuestra parte, pensamos que esta forma de tenencia de la tierra tiene, es cierto, características peculiares; pero no tan determinantes como para considerarla independiente del ejido, la pequeña propiedad y la propiedad comunal. La colonización también promueve la disminución de la concentración de la tierra; pero su finalidad es la creación de pequeños propietarios, por lo cual esta forma de tenencia de la tierra entra en las consideraciones que hicimos sobre la pequeña propiedad. Esto no significa en manera alguna negarle la importancia que merecidamente tiene; por el contrario, consideramos que merece un estudio aparte, sobre todo por la nueva orientación que recibe en nuestro tiempo.

Resumiendo: la reforma agraria mexicana ejecutada en cumplimiento de las normas analizadas, produjo como consecuencia inmediata una nueva estruc-

tura en la tenencia de la tierra. Antes de la Revolución, como hemos visto, la propiedad agraria del país tenía una forma predominante: la gran concentración de la propiedad rural y el latifundio. Actualmente tenemos el ejido, la pequeña propiedad y la propiedad comunal.

La aplicación de la reforma agraria en nuestro país también produjo consecuencias sociales y económicas de suma trascendencia.

El antiguo peón de las haciendas porfirianas recobró su libertad y su facultad de autodeterminación, condiciones necesarias para que un hombre pueda realizar sus destinos finales. Este cambio, operado por virtud de la aplicación de la reforma agraria en México, produjo un nuevo tipo de campesino y una nueva actitud de éste frente a la vida. La misma movilidad territorial que adquirió a raíz de ser prácticamente liberado de su esclavitud, le hizo conocer otros grupos sociales y ampliar sus horizontes. Escapó de los límites estrechos y cerrados de su comunidad forzada (hacienda) y encontró nuevas posibilidades educativas y de información, centros de recreo, nueva dimensión cultural y, en general, encontró otros estímulos, alicientes e incitaciones. Al hacerlo, comprendió que la Revolución era el medio para reivindicar su propio futuro y el de sus hijos.

La movilidad territorial, así como la igualdad ante la ley y la paridad de oportunidades, hicieron que nuestro campesino adoptara una posición diferente frente a la vida. Los mismos procesos sociales de transculturación que se realizaban entre la ciudad y el campo, y el crecimiento de las relaciones sociales en un ámbito más extendido, inyectaron en su alma un nuevo dinamismo socio-cultural.

El antiguo peón se sintió, ya no parte de una hacienda de tipo feudal, sino de una nación que busca los cauces de su progreso y desenvolvimiento. Sus deseos sociales fundamentales de correspondencia, seguridad, nuevas experiencias, reconocimiento, ayuda y de libertad, encontraron respuesta adecuada en la nueva estructura que el país recibía.

El desplazamiento territorial del antiguo peón también le permitió su diversificación ocupacional y, como consecuencia, su movilidad horizontal, o sea, el cambio de oficios. El hijo del peón ya no tendría que ser forzosamente peón.

También en el campo se operó el fenómeno del robustecimiento de la solidaridad social, pues el sistema ejidal aportó a la convivencia elementos de cooperativismo.

Los efectos sociales y económicos de la reforma agraria no sólo deben observarse en el campo mismo, sino también fuera de él, es decir, en la ciudad y en el desenvolvimiento del país.

Se encuentra plenamente probado que la reforma agraria permitió el incremento de la industrialización del país a un ritmo muy elevado y promovió el aumento en el ingreso, consumo y producción del campesino. Asimismo, ha sido un factor determinante en la nivelación de nuestra balanza de pagos y

ejerce decisiva influencia en los coeficientes de importación y exportación. Como consecuencia de todo lo anterior, la reforma agraria impulsó el desarrollo económico de México. Asimismo, al elevarse la producción agropecuaria, se fortalecieron los renglones de ingreso del estado. Otras consecuencias de la reforma agraria mexicana son las siguientes: aseguró la tenencia de la tierra; creó un patrimonio propio al ejido; sustituyó el tipo de explotación agrícola capitalista por la agricultura familiar; terminó con el esclavismo rural; debilitó el poder político del hacendado y finalmente fue factor de estabilidad del poder público y de la paz social.

Reflexiones sobre nuestra Constitución

La Constitución que se aprobó en el Congreso Constituyente de Querétaro viene a ser –como diría Mirkine Guetzévitch– el pacto entre las tradiciones políticas que existían y la realidad social a que éstas responden y que quedaron plasmadas en nuestra carta fundamental, encontrándose en ella la “amalgama entre las tradiciones nacionales y el ideal del estado de derecho, elaborado por la conciencia jurídica” de un pueblo civilizado.

George Ripert, tratadista francés, señala que la creación de la ley obedece a una serie de fuerzas sociales y es considerada como la expresión de la voluntad general y la soberanía atribuida al pueblo entero. Estas fuerzas actúan sobre el legislador para producir sus efectos en su contenido. Analizaremos las fuerzas sociales creadoras del derecho, enumeradas por Ripert, de acuerdo con lo que sucedió en el Constituyente de Querétaro.²³⁸

La mente del constituyente estuvo abierta a todas las tendencias ideológicas que imperaban en esa época. Las fuerzas sociales que se manifestaron en la atmósfera legislativa fueron, entre otras, las siguientes:

a) La fuerza del número o de la mayoría. A pesar de que el jefe de la Revolución había enviado un proyecto de Constitución y de que contaba con decididos partidarios de su proyecto, la fuerza de la mayoría se impuso en la aprobación de muchos de los artículos, como veremos más adelante. Decía Ripert que la voluntad de un solo hombre no puede imponer una ley, y en este caso, muy a pesar del prestigio del jefe de la Revolución, la mayoría decidió el contenido jurídico normativo de los preceptos constitucionales.

b) La opinión pública. Como hemos visto, la opinión pública durante la época porfiriana no tenía la fuerza social necesaria, por encontrarse sujeta a presiones por parte del poder social. Durante los acontecimientos revolucionarios se fue organizando cada vez con más consistencia hasta presentarse como una fuerza social

²³⁸ Georges Ripert, *Les Forces Creatives du Droit*, Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, París, 1955, pp. 92-115.

que se manifestó con firmeza en las deliberaciones del Congreso. Si bien es cierto que la opinión pública se manifiesta a veces como una fuerza conservadora y se acomoda fácilmente al derecho existente confundiendo con la costumbre establecida, en el caso que nos ocupa fue sacudida fuertemente por los sucesos revolucionarios, y reaccionó respaldando al Poder Constituyente en sus trabajos.

c) La lucha de las clases sociales. La Revolución se caracterizó por la intervención directa de la clase media y baja en contra de la alta, por lo que es fácil comprender que al triunfar éstas sobre aquélla, la Constitución tuvo que reflejar los deseos, necesidades y aspiraciones de estas clases sociales. El mismo Congreso Constituyente estuvo integrado por hombres que pertenecían a muy diversos círculos sociales, obreros, campesinos, profesionistas, militares y civiles, siendo todos ellos políticos que supieron interpretar las necesidades y el sentido profundamente humanista del pueblo mexicano.

d) Oposición de intereses. En este aspecto podemos registrar en la formación de la Constitución de 1917 la lucha de intereses de los obreros y de los empresarios, lucha en la cual triunfaron los intereses obreros, a quienes se les consagró un capítulo especial denominado "Del Trabajo y de la Previsión Social". Uno de los diputados constituyentes, perteneciente al círculo social obrero (Héctor Victoria) propugnó abiertamente porque la Constitución garantizara los derechos de la clase obrera. Paralelamente, los intereses de los campesinos sin tierra se opusieron a los terratenientes.

e) Otra fuerza social que, según Ripert, influye en la génesis del derecho es la acción de los grupos, que, para hacer sentir su fuerza al legislador, se organizan en defensa de sus intereses. En el caso del Congreso Constituyente de Querétaro se notó la influencia de estos grupos por lo que se refiere a la formulación del artículo 27 constitucional, pues a pesar de que el zapatismo no representaba un problema serio, los grupos que se organizaron bajo el Plan de Ayala sí ejercieron influencia directa en la formulación del proyecto de Constitución que presentó el C. Venustiano Carranza, e indirectamente repercutieron en el sentir de los constituyentes, sobre todo la restitución de tierras de que hubiesen sido desposeídos los grupos comunales, que la ley del 6 de enero de 1915 consideró.

f) Cabe registrar también como fuerzas sociales que actúan sobre la legislación, la acción que desarrollan los partidos políticos y los sindicatos organizados y el arma de la huelga, así como también la violencia contra el poder que se manifiesta en forma muy variada y que va desde el simple paro, hasta la violencia física para presionar al legislador y obtener la ley que más proteja sus intereses. Aunque estas fuerzas sociales no se manifestaron ostensiblemente en el Congreso Constituyente de Querétaro (salvo la acción de los partidos, como dice Pastor Rouaix), se deben registrar como elementos que actúan sobre el derecho. A pesar de lo anteriormente expresado, cabe hacer la aclaración, que las presiones ejercidas por las fuerzas sociales que hemos apuntado, no fueron el *factotum* de los resultados obtenidos por el Congreso Constituyente de Querétaro, pues, lejos de tal, los constituyentes tuvieron una mayor amplitud de miras, realizando la

obra constitucional más grande y más avanzada de toda nuestra historia jurídica. En su articulado se nota el profundo humanismo que es característico del pueblo mexicano y el ideal de libertad, que todos los mexicanos profesamos. Se rinde culto a los derechos del Hombre plasmando el concepto de la dignidad inviolable de éste; se prohíbe la esclavitud (artículo 2o.); se consagra la libertad del trabajo (artículos 4o. y 5o.); la libertad de pensamiento (artículo 6o.); la libertad de escritura (artículo 7o.); la libertad de asociación (artículo 9o.); libertad de portación de armas (artículo 10); libertad de tránsito (artículo 11); libertad religiosa (artículo 24); libertad de correspondencia (artículo 25).

Pensamos también que la Constitución mexicana cimentó su construcción social, jurídica y política en el hombre, la familia y la nación. Algunas de las instituciones jurídicas y de los preceptos de la Constitución de 1857 se conservaron, pero adaptándose a las necesidades sociales imperantes. Adelantándose dos años, nuestra Constitución registró los derechos sociales (con posterioridad a la nuestra, la Constitución de Weimar hizo lo mismo, por lo que fue reputada como una de las más avanzadas en Europa).

De todo lo dicho anteriormente podemos resumir lo siguiente: al analizar la complejísima serie de factores y procesos sociales que se registraron en la formación de nuestra Constitución y al observar los hechos sociales y las realidades que se manifestaron en ese tiempo, percibimos que esos factores constantes de la realidad jurídica de que habla Recaséns Siches, se presentaron en la elaboración de nuestra ley fundamental. Por otra parte los datos de la materia social, o sean los hechos o ingredientes que influyen en la génesis del derecho, también los podemos registrar, en la siguiente forma: los preceptos constitucionales regularon una serie de relaciones sociales que no lo estaban anteriormente (las relaciones del trabajo y del campesino con la tierra); convicciones profesadas por los individuos (revolucionarios) de lo que ellos reputaron como lo justo, lo conveniente, lo adecuado. Asimismo, las relaciones entre los otros productos culturales (religión, economía) —en cierta manera— fueron modificados. Podríamos decir que nuestra Constitución viene a representar, en la clasificación de Gurvitch, una clase de Derecho organizado intuitivo, pues dimanó de un acto revolucionario y constituye la base sobre la cual está organizada actualmente nuestra sociedad. Los cuadros jurídicos que se desarrollaron, encuentran su base y su fundamento en la misma Constitución (derecho familiar, derecho sindical, derecho municipal, derecho agrario, educación, etcétera).

Podemos establecer como una observación empírica-sociológica que el derecho que se produjo fue la consecuencia, además, no de un desarrollo, sino de un hecho social (revolucionario) y un deseo social manifiesto de paz.

La Constitución actual viene a ser derecho positivo vigente, pues regula eficazmente las conductas sociales; además, se encuentra apoyada sobre un hecho

constituyente, el cual consiste en un fenómeno de poder social que estuvo presente desde la convocatoria y desarrollo del Congreso Constituyente hasta nuestros días, en que se registra un apoyo colectivo a dicho sistema normativo. Decía Ripert que la genética de las leyes es una ciencia a desarrollar y que cuando una ley nace, se le otorga su certificado de nacimiento al publicarse en el *Diario Oficial*; que va, además, precedida de una exposición de motivos que la hace aparecer como necesaria y justificada; pero que sus verdaderos motivos, los intereses que ella satisface, las pasiones que la inspiraron, la resistencia que se manifiesta, la lucha que va a sostener, todo esto está cuidadosamente escondido en algunos párrafos que alaban la justicia y la utilidad de esa ley. En la realidad —continúa Ripert—, la ley está dictada por la exigencia de una fuerza social que triunfa sobre las otras. El legislador oye todas estas voces y las repite como un simple eco; de esas voces habrá una más fuerte, que será la que predomine, por lo cual, concluye este tratadista, la ley jamás representa la voluntad general, sino la voluntad de algunos.

Como hemos visto, nuestra Constitución fue redactada con amplitud de miras y tendencias a pesar de que algunas fuerzas sociales se manifestaron en las deliberaciones del Constituyente y ejercieron ciertas presiones; pero éstas no fueron determinantes, y por ello no estamos de acuerdo con lo manifestado por Ripert. Nuestra Constitución recogió el espíritu humanista y amante de las libertades que tiene nuestro pueblo.

El dictamen de la comisión redactora del artículo 3o. constitucional se registra claramente la tendencia de evitar la intervención de la Iglesia (ente colectivo) en la educación, por los funestos resultados que a lo largo de la historia de habían producido; se proclama la libertad de enseñanza laica, prohibiéndose, además, la intervención de corporaciones religiosas o ministros de algún culto en la organización o dirección de planteles educativos para desenvolver y adaptar los principios legales expresados en las Leyes de Reforma (Leyes Orgánicas de Instrucción de 1867 y de 1869) que eran compatibles con el progreso social y desarrollo cultural de esa época. Se decía: “la enseñanza religiosa, afecta, además, bajo otra fase, el desarrollo de la sociedad mexicana”, significando que determinados entes colectivos (iglesias, organismos religiosos) se interferían con el desarrollo y progreso de la sociedad (convivencia, entes colectivos y productos culturales). El legislador tuvo cuidado extremo en la redacción de este artículo, pues sabía que se daban las bases para la educación, o sea los conductos por medio de los cuales las generaciones venideras se acoplarían a su mentalidad. Al aprobarse el artículo 3o., se cristalizó la seguridad de que la formación educativa del pueblo mexicano sería libre y no interferida por un determinado ente colectivo, por lo menos dentro de la institución social de la escuela. Por otra parte, el programa político y social de la Revolución tenía que desembocar (en uno de sus aspectos) en el programa educativo o político-educativo, el cual

siempre va unido a los principales y postulados del grupo social que está en el poder. El artículo 3o. quedó, finalmente, aprobado dándole a la educación tres características: laica, gratuita y obligatoria. Como habíamos dicho anteriormente, en México los sistemas educativos siguen la tendencia ideológica y política del poder social, por lo cual el artículo 3o. se reformó el 1o. de diciembre de 1934, agregando que la educación sería socialista, excluyendo toda doctrina religiosa, combatiendo el fanatismo y organizando la técnica de su impartimiento, en tal forma, que permitiera crear en las generaciones venideras, un “concepto racional y exacto del universo y de la vida social”. En 1946 se volvió a reformar dicho artículo para hacerlo más acorde con las pretensiones de algunos entes colectivos y con las necesidades políticas de ese momento. El contenido social del artículo 3o. reviste una gran importancia. Sabemos que la educación es un fenómeno social que se da en la sociedad y para la sociedad y que corresponde al Estado el desarrollo de la función educativa por medio de las técnicas establecidas al respecto. El efecto del artículo 3o., o sea la forma como revierte en la realidad social mexicana, se ajusta a las necesidades sociales propias de la misma y, sobre todo, al deseo constante de que la religión o la Iglesia no ejerzan influencia en la educación. Sabemos que el niño se nutre primero en la familia (complejo social suprafuncional) y después en la escuela, de los principios, convicciones y actitudes fundamentales; es por esto que tanto la familia como la escuela primaria se encuentran conectadas con las primeras experiencias formativas del niño. También cabe registrar el hecho de que al aplicarse el artículo 3o. a la realidad social mexicana se produce como consecuencia el mejoramiento del nivel cultural de los grandes sectores populares, pues tanto el sector obrero como el campesino han elevado notablemente su nivel cultural. Al elevarse los niveles culturales del pueblo, los movimientos de las clases sociales se acentúan en proceso ascendente tanto social como económicamente. Se registra un aumento de la clase media y una disminución de la clase baja.

Otro de los artículos que tiene gran importancia por sus aspectos sociales y sus resultados económicos, es el artículo 27 constitucional. Al principio señalábamos las condiciones en que se encontraba la clase social campesina y la fuerza económica que la clase alta tenía, como consecuencia de la concentración de la riqueza en sus manos. El artículo 27 constitucional, como acertadamente dice Palavicini, “estableció una doctrina trascendental, muy avanzada para su época, el dominio inminente en manos de la Nación para las tierras y aguas, el dominio permanente e inalienable sobre el subsuelo; la prohibición de que las sociedades comerciales tengan tierras; la vigilancia y conservación de los recursos naturales, encomendadas al Estado; la equitativa distribución de esos recursos; la capacidad para los núcleos de población de tener tierras y agua...” El censo elaborado por el Gobierno en el año de 1910 registra que las dos terceras partes de las tierras cultivables (103 millones de hectáreas) eran poseídas por 836

individuos, lo que significa que la casi totalidad de las poblaciones campesinas vivían en estado de miseria y de subordinación a las clases poseedoras. Para resolver esta situación, la Constitución de 1917 en este artículo, declaró nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y todos los contratos y diligencias que afectaran estos núcleos de población. Al hacer esto, los entes sociales favorecidos tuvieron oportunidad de realizar su independencia económica y liberarse de la forma de sociabilidad por dominación a que estaban sujetos. También se registra un resultado social en este artículo: El campesino había sido reducido a la condición de peón asalariado (época porfirista), y con la formación de los ejidos cambió su condición social, elevándose a la de propietario de su parcela. Como acertadamente dice Mendieta y Núñez, el artículo 27 estableció estos cuatro puntos:

- 1o. acción constante del Estado para regular el aprovechamiento y la distribución de la propiedad y para imponer a ésta las modalidades que dicte el interés público;
- 2o. dotación de tierras a los núcleos de población necesitados;
- 3o. limitación de la propiedad y fraccionamiento de latifundios, y
- 4o. protección y desarrollo de la pequeña propiedad.²³⁹

Tanto el artículo 3o. como el 27 y el 123 de nuestra Constitución elevaron el nivel cultural, social y económico de la clase baja y también de la clase media en algunos aspectos. La repercusión social de estos preceptos se puede constatar en el ascenso de la clase baja a la media o, en otras palabras, en el aumento de la clase media y en la disminución de la clase baja.

El artículo 123 de nuestra Constitución representa las base para normar las relaciones de trabajo. La legislación que estaba vigente antes de la entrada en vigor de la Constitución de 1917, en términos generales y con referencia a la materia obrera, acusaba una tendencia individualista y liberal, la cual tuvo el acierto de asegurar la libertad social e individual del hombre frente al Estado; pero por otra parte, por la marcada influencia individualista, se dejó en libertad a las fuerzas económicas que en su libre juego hicieron preponderar a las clases poseedoras por encima de las desposeídas, las cuales quedaron en una situación de franca inferioridad social y económica. La no intervención del Estado —otra consecuencia del liberalismo— hizo posible el auge económico de las grandes empresas; pero socialmente se produjo el fenómeno de subordinación de las clases obreras a las capitalistas y la explotación de aquéllas por éstas.

²³⁹ Lucio Mendieta y Núñez, *El problema agrario de México*, Editorial Porrúa, 5a. ed., México 1946, pp. 198.

La Constitución de 1917 terminó con la tesis individualista y liberal (en el aspecto obrero) y legisló sobre las relaciones del trabajo. Se puede decir que los constituyentes de Querétaro crearon el Derecho social, que, en su conjunto, presenta dos aspectos: por una parte, el económico, que se encuentra regulado por los artículos 27 y 28 constitucionales (el último de los cuales se refiere a los monopolios), que controlaron el libre juego de las fuerzas económicas, y, por otra, el artículo 123, que integra los que se ha denominado el derecho constitucional del trabajo.

Cabe hacer notar que Gurvitch realza la importancia y el valor que la Constitución mexicana de 1917 tiene en materia de derecho del trabajo, por consagrar lo que se ha dado en llamar los derechos sociales.

Los aspectos sociales del artículo 123 de nuestra Constitución los podemos resumir en los siguientes puntos: protección del obrero frente al empresario; protección de los entes colectivos obreros (sindicatos); protección de la fuerza social obrera, o sea la huelga; protección de la salud de los trabajadores; protección de su salario; protección de su seguridad, etcétera. Cabe destacar que con singular importancia la Constitución orientó sus normas en el campo del derecho obrero, a la protección del débil frente al poderoso, registrando una marcada intervención del Estado en este aspecto.

Al observar cómo la Constitución de 1917 y todas las leyes que de ella emanaron regulan la realidad social mexicana, se puede afirmar que el derecho positivo y vigente de la Constitución mexicana sí sirve de contenido normativo en la sociedad mexicana y regula eficazmente las conductas sociales, hasta 1992, año en que fue reformada drásticamente.

Sin embargo, se pueden señalar algunas contradicciones entre la realidad social y el derecho positivo vigente, que en manera alguna se deben a la relación de lo social con lo normativo, sino a la falta de aplicación o a la aplicación incorrecta de las normas a la realidad social.

Entre estas contradicciones se pueden señalar dos que tienen singular importancia y cuya explicación detallada requiere un estudio especial:

- a) La preponderancia y la tendencia siempre creciente de absorción del Poder Ejecutivo sobre los poderes Legislativo y Judicial. La realidad política y social de México comprueba que el Poder Ejecutivo se extralimita en sus funciones, interfiriéndose con las facultades del Poder Legislativo y en las del Poder Judicial. La zona de influencia del Poder Ejecutivo sobre los otros dos poderes y sobre la realidad social mexicana, es muy amplia y tiende a aumentar.
- b) La invasión legislativa federal en la soberanía local y el dramático complejo de las interferencias e inagotables discordias entre las facultades impositivas del gobierno federal, de un lado, y las de los Estados por el otro, que tiene su origen en la voracidad fiscal y en la extralimitación de jurisdicción de una y otra partes, deseosas de burlarse mutuamente y de invadir sus respectivas facultades.

En nuestra opinión, quien mejor ha enfocado, estudiado y desarrollado este problema es el licenciado Rafael Matos Escobedo, al hablar sobre la crisis política y jurídica del federalismo mexicano.²⁴⁰

En términos generales, podemos afirmar que la realidad social mexicana se encuentra regulada por un derecho positivo que es vigente en el ámbito jurídico-social y en la opinión pública mexicana.

El reparto de la tierra y la evolución de nuestro derecho agrario.

Primera etapa: agrarismo periférico

A estas alturas de nuestra historia, la línea de progresiva justicia, había atravesado por tres etapas: el idealismo agrario manifestado sobre todo a principios del siglo XIX; el racionalismo agrario, el cual ocupó casi 100 años y, finalmente, el empirismo agrario, que se inicia precisamente con la aplicación de la ley de 6 de enero de 1915.

Pocas ramas del derecho tienen la copiosa producción de leyes, reglamentos, códigos, decretos, circulares, órdenes, acuerdos, etcétera, como nuestro derecho agrario, lo cual obedece a que su gestación ha sido eminentemente empírica, es decir, la realidad social y económica iba por delante de la ley, transformando constantemente esos principios legales y señalando las modificaciones para su mejor ajuste al medio social, bajo el indeclinable principio de justicia social. A partir de la ley de 6 de enero de 1915 se desarrolla en el país una actividad agraria que aunque esperada, sus alcances no habían sido previstos. Con circulares y acuerdos se van determinando los efectos de la primera ley agraria y en algunos aspectos modificando el sentido de sus artículos. En esa forma llega dicha ley a formar el contenido del artículo 27 constitucional el cual como se comprende, no fue obra de ninguna persona en particular. Dos fueron sus causas o factores: el deseo progresivo de justicia agraria de quienes lo redactaron y la fuerza de los hechos en su dimensión histórica.

No sería la primera vez que rindiéramos merecido homenaje a quienes invirtiendo los términos individualistas de la Constitución de 1857 abrieron paso al interés social. Los constituyentes de 1917 fueron quienes le señalaron a la propiedad modalidades para hacerla cumplir su función social y quienes precisaron los medios para realizar la justicia social distributiva, asegurando así nuestro desarrollo socioeconómico.

La Constitución de 1917 se convierte en la primera del mundo que señala garantías individuales a la par con garantías sociales, conjugando el interés indi-

²⁴⁰ Rafael Mateos Escobedo, *La crisis política y jurídica del federalismo*, Editorial Veracruzana, Veracruz, 1944.

vidual con el social y limitando el derecho de propiedad, al uso y disfrute de la cosa poseída, en concordia con el resto de la sociedad.

Cuando el artículo 27 de nuestra Carta Magna señaló las bases de la propiedad privada y la de la nación; cuando regula el aprovechamiento de los recursos naturales de nuestro país señalando normas para la reforma agraria y la distribución de la riqueza, cuando combate al latifundio y cuando el Estado le arranca la primacía a los grupos para ser él quien señale las bases de la conservación, explotación y aprovechamiento de la riqueza pública en beneficio del interés general, vemos en sus disposiciones el pensamiento de Hidalgo, Morelos, Ponciano Arriaga, Juárez, Melchor Ocampo, Madero, Zapata, Villa, Carranza, etcétera, y de los diputados que intervinieron en su redacción.

La estructura agraria del país, como consecuencia de la reforma agraria ordenada por la propia Constitución, quedó reducida a tres formas diferentes de tenencia de la tierra: el ejido, la pequeña propiedad y la propiedad comunal. La legislación reglamentaria –copiosa y cambiante– se encargó de ir acoplando, paulatinamente, las normas a la realidad.

En forma progresiva se fueron precisando los derechos, ajustando los procedimientos, corrigiendo vicios, depurando los sistemas y derribando los obstáculos que oponían los fuertes intereses económicos y sociales de los terratenientes.

La reforma agraria mexicana –ya hemos dicho– no fue realizada por evolución, sino por revolución violenta y cruenta; pero la definición de sus postulados por el derecho, ha sido realizada en forma progresiva.

Con objeto de ilustrar lo anterior diremos que a partir de la primera ley agraria de 1915 se dictaron más de 20 circulares y un sinnúmero de acuerdos administrativos para aclarar situaciones o modificar disposiciones; a partir de 1917 o sea del artículo 27 constitucional, se sucedieron decretos y circulares hasta llegar a la Ley de Ejidos de 1920, propiamente la primera Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional. En 1921, un decreto que deroga la Ley de Ejidos y da las bases para una nueva legislación agraria; en 1922, se dicta el Reglamento Agrario; en 1925, la primera Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal; en 1927, Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas; en agosto de 1927, Ley de Patrimonio Ejidal; en 1929, Ley de Restituciones y Dotaciones de Tierras y Aguas; en 1931, Decreto que Prohíbe el Amparo en Materia Agraria y en 1934, decreto que reforma el artículo 27 constitucional; en 1934, primer Código Agrario; en 1940, segundo Código Agrario; en 1942, tercer Código Agrario y en 1946, otro Decreto reformando el artículo 27 constitucional.

Además de todo lo anterior existió una legislación marginal reglamentaria –y otra complementaria– en la materia agraria.

No dejó de llamar la atención y de ser al mismo tiempo, motivo sugerente de investigación sociológica, el hecho de que esta constante evolución legisla-

tiva se detuvo por más de 22 años, hasta el grado de convertirse en anacrónica y contradictoria. Podríamos preguntarnos si los resabios de esa aristocracia terrateniente o sus intereses económicos produjeron el estancamiento de la evolución legislativa o si, por el contrario, el nuevo tipo de agrarismo de los gobiernos revolucionarios consideró imprudente la reforma a la legislación agraria.

A estas alturas juzgamos oportuno hacer una aclaración: muy a menudo se confunden la reforma agraria, el derecho agrario y el problema agrario que tienen características diferentes entre sí. Constantemente se escucha que la reforma agraria ha fracasado porque no resolvió el problema de La Laguna, el de Yucatán o el de algún ejido en particular, confundiendo una institución con un determinado problema. Los más audaces hablan de una reforma a la reforma agraria.

Debemos tener presente, con toda claridad, que la reforma agraria es una institución con determinados postulados y fines; que el derecho agrario es la manifestación de la forma como el legislador interpreta, en un determinado momento, las ideas, fines y propósitos de la reforma agraria y que, por último, el problema agrario es la manifestación concreta de la realidad social y económica que busca los cauces normativos para su regulación. El problema agrario deriva de múltiples situaciones, carencias, insuficiencias y defectos entre los que están las contradicciones de la legislación.

Muchas veces los problemas agrarios que se confrontan derivan de las deficiencias del derecho agrario, al no existir procedimiento o norma aplicable a la solución de dicho problema.

Aclarado lo anterior, diremos que el derecho agrario viene a ser el puente que se tiende entre la idea o postulado y la propia realidad social y económica; y como instrumento de realización en toda sociedad organizada, debe tener el dinamismo suficiente que le permita mantener su carácter normativo de la realidad sin quedarse a la zaga, como sucedió desde 1942.

Una legislación agraria como la nuestra, en la cual se regulan distintas clases de propiedades –privada, ejidal y comunal– e intereses individuales, estatales y sociales, no es posible que permanezca estática, pues ya hemos visto que el tiempo y la reciedumbre de los intereses actúan en favor de los sectores privilegiados. Si queremos que nuestra legislación sea fiel intérprete de los postulados de la reforma agraria y que la justicia social distributiva se realice efectivamente en la relación hombre-trabajo-tierra, debemos mantenerla alerta de los cambios económicos y sociales de la realidad que pretende regular. Una actitud conservadora nos conduce al estancamiento y como consecuencia, a la consolidación de los intereses de los grupos minoritarios. Otra de las formas que tenemos a nuestro alcance –aparte de la propia ley–, para conocer el agrarismo en las dis-

tintas épocas, es la forma como cada gobierno ha ejecutado los lineamientos del derecho agrario.

En este punto surge esta pregunta: ¿puede el Estado poseer una ideología? Si consideramos que las nociones de Estado y derecho se implican mutuamente y que uno no puede existir sin el otro, la respuesta es negativa. El Estado en sí no tiene, sino la ideología que pueda tener el derecho. Pero debemos aclarar que una cosa es el Estado y otra el gobierno. Este último es la encarnación de Estado, la personificación de él, o sea el Estado en acción y esa acción, a pesar de estar prevista en la ley, debe planearse y ejecutarse por personas.

Recordemos que la norma jurídica para pasar al campo de la realidad ha menester de la interpretación de los hombres encargados de su aplicación. Es aquí en donde surge el programa de gobierno o sean los planes que se traza el gobernante para ejecutar las leyes que rigen la convivencia o, también, para proponer su modificación a la vista de las realidades. En donde el derecho manda repartir tierras señalando el procedimiento a seguir. el gobernante, respaldado por su propia ideología y ante las circunstancias, pondrá énfasis y prontitud en la entrega o, por el contrario, dejará al complicado mecanismo burocrático la acción. Por esto cada gobierno, a pesar de que existan las mismas leyes, tendrá su particular manera de gobernar y su especial forma de agrarismo.

No debemos olvidar que así como el gobierno posee una determinada ideología, en muchos casos la correlación de fuerzas sociales, políticas y económicas lo hacen actuar en sentido inverso a sus ideas. Por esto, tan importante y trascendental es el derecho, como la ideología de cada gobernante. El ser es uno; pero el modo como se es, no depende por entero del gobernante, sino de la especial manera como se conjugan las fuerzas políticas y sociales. De ahí que surja la importancia del respaldo efectivo, decidido y entusiasta de las mayorías a un gobierno que con su acción las favorece. Pero entiéndase bien, un respaldo entusiasta y no simple mascarada de partido. En el mismo sentido actúa la opinión pública.

Este empirismo que notamos en la evolución de nuestras instituciones agrarias nos permite afirmar que la propiedad ejidal y su expresión: el ejido, no fue concebido en la forma en que está actualmente por ninguna persona en particular, sino que la realidad social y económica lo ha ido modelando. Al mismo tiempo se va acercando cada vez más, en su expresión, a la idea de proveer a los sectores rurales mayoritarios del país de un instrumento para el resguardo de su libertad e independencia, así como para su mejoramiento social y económico. No podríamos decir que tal y como está el ejido así será en el futuro. Creemos indispensable que la forma se perfeccione, que la organización se mejore, que la conciencia ejidal se integre; pero nunca retrocediendo, pues sería muy grave volver a sistemas que con mucho sacrificio ya hemos superado. Así sucedió en 1992 cuando Salinas de Gortari modificó el artículo 27 constitucional.

La realidad modela en cierta manera nuestra ideología en cuanto nos señala los caminos para poder expresarla y cristalizarla en la propia realidad. Como ya advertimos, la realidad es factor determinante en la selección de los medios para expresión de nuestras ideas y para llevarlas a la práctica. Debemos señalar que los cambios también se dan por presiones internacionales cuando imponen los países poderosos su ideología y sus sistemas económicos. El neoliberalismo practicado desde 1988 e impuesto como camisa de fuerza al pueblo mexicano es un ejemplo. Pero, además, los tecnócratas neoliberales lo ejecutan con irresponsable y singular alegría.

En la forma de repartir la tierra a quienes tienen derecho a recibirla, podemos señalar diferentes tipos de agrarismo practicado por los diversos presidentes de la República, como veremos más adelante. Comenzó por ser un agrarismo periférico al repartir las tierras que rodeaban a la hacienda o al latifundio; después llegó el agrarismo central que llevó hasta el corazón de la hacienda el reparto. La tercera etapa la caracterizamos como agrarismo burocrático, después el agrarismo integral y por último –dentro de esta segunda reforma agraria revolucionaria– se practicó la planeación agraria. A partir de 1970, con el presidente Echeverría Álvarez el agrarismo tomó nuevo impulso renovador, culminando con la máxima expresión jurídica condensada en la Ley Federal de Reforma Agraria.

Venustiano Carranza (1916-1920)

Cada gobierno, a partir de Venustiano Carranza, fue impulsando a su manera y de acuerdo con su especial agrarismo, el reparto de la tierra y la realización de la justicia social-distributiva es decir, se fue realizando por etapas sucesivas.

A Venustiano Carranza le toca iniciar propiamente la aplicación de la legislación agraria y realizar la confirmación de las dotaciones o posesiones hechas durante la contienda armada por los jefes del movimiento armado. A su vez se realiza el reparto agrario que asciende a 381,926 hectáreas.

El 15 de abril de 1917, don Venustiano Carranza, primer jefe del ejército constitucionalista, comparece ante la XXVIII Legislatura Federal, para rendir un informe preconstitucional que revela una acción agraria caracterizada por un afán restitutorio, es decir, por devolver la tierra a los pueblos que habían sido desposeídos.

También se caracteriza dicha acción por la reivindicación de terrenos en favor de la nación al cancelarse concesiones a compañías acaparadoras de terrenos que con el pretexto de colonizar, concentraban en sus manos la propiedad rural. De esta guisa se rescata y devuelve al dominio de la nación varios millones de hectáreas de terrenos nacionales y se expide el decreto de 6 de enero de 1915 por el cual se declaran nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes per-

tenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas en contravención a la ley de 25 de junio de 1856.

Informa sobre reformas a la Constitución de 1857; crea la Comisión Nacional Agraria y las comisiones locales agrarias; reforma la ley del 6 de enero de 1915 para que los ejecutivos locales dejaran de dar posesiones provisionales sin autorización del jefe del Ejecutivo federal y para prohibir la revocación de las posesiones ya dadas.

Don Venustiano Carranza rinde a la nación su primer informe constitucional el 10. de septiembre de 1917, declarando que ha centralizado en la Secretaría de Fomento diversas facultades, para cuidar mejor los recursos naturales del país.

Anuncia que han sido reivindicadas más de seis millones de hectáreas de terrenos, las que sumadas a los siete millones de hectáreas rescatadas antes, según expresó en informe anterior, hacen un total de más de 13 millones de hectáreas reivindicadas en favor de la nación.

En este informe se advierte que los contratos de colonización cancelados debieron ceñirse estrictamente a la ley respectiva de 15 de diciembre de 1883 y que se prosiguen las acciones restitutorias y dotatorias con celeridad; iníciase la modernización de la agricultura; habla don Venustiano de la necesidad de mecanizar las tareas del campo y elogia los tractores adquiridos por el gobierno. Además, indicó a los agentes del Ministerio Público federal que se opongan a la suspensión del acto reclamado cuando éste se refiera a restitución de tierras, bosques y aguas.

El 10. de septiembre de 1918, el presidente Venustiano Carranza, en su segundo informe de gobierno expresa que ya son cerca de 15 millones de hectáreas de tierras reivindicadas en favor de la nación. Antes las poseían sólo 13 compañías y algunos particulares.

Informa que hay ya 31 colonias agropecuarias con 191,727 hectáreas y que se han proseguido con energía la restitución y dotación de tierras iniciándose la clasificación de corrientes de agua para dictar después normas para su mejor aprovechamiento.

El 10. de septiembre de 1919, ante la representación nacional, el presidente Venustiano Carranza, en su Tercer informe, rechaza intromisiones de los Estados Unidos de Norteamérica contra la elevación de impuestos a un gran latifundio en manos norteamericanas; alude al proyecto de un nuevo Tratado de Límites entre México y su vecino del norte y revela que se abren las puertas a la colonización por inmigración, sobre todo europea.

No se permite aún la enajenación de terrenos nacionales, pero se arriendan superficies a particulares, y se titulan 17,411 hectáreas de terrenos nacionales vendidos antes de la prohibición para su enajenación. Se rescatan cerca de 50,000 hectáreas por cancelaciones de contratos y con satisfacción indica don

Venustiano que la política agraria seguida impone el fraccionamiento de las grandes haciendas.

Se ha observado estrictamente la aplicación de la ley de 6 de enero de 1915 en lo que a restitución y dotación de tierras se refiere; se informa con amplitud de las labores de las comisiones agrarias y se anuncia que ha sido suprimida la Comisión Local Agraria del Distrito Federal.

Declara que se han restituido y dotado 165,947 hectáreas a 128 poblados en el lapso del informe y por decreto del 10 de enero de 1920, crea la Deuda Pública Agraria, para atender reclamaciones y proceder al pago de indemnizaciones.

Existe una salvedad sobre las estadísticas del reparto de la tierra en su forma de restitución o de dotación de tierras que debemos tomar en cuenta. En primer lugar la deficiente organización y registro de estas acciones agrarias y, en segundo, la manipulación que el gobierno podía hacer para demostrar su ideología revolucionaria, ocasionando que las diversas publicaciones que se hacen, sean contradictorias entre sí. Carranza informó a la nación haber creado 31 colonias agropecuarias con 191,727 hectáreas y la última publicación del departamento de Asuntos Agrarios y Colonización actualizada hasta agosto 8 de 1975 le atribuye a Carranza 188 acciones ejidales e igual número de resoluciones presidenciales, con una superficie de 167,935 hectáreas. Nosotros nos apoyaremos en las últimas estadísticas publicadas por la Secretaría de la Reforma Agraria, sostenidas por el Programa de Catastro Rural y el Registro Agrario Nacional, actualizadas en agosto de 1988, que en epígrafe posterior reproducimos

Ideología agraria

Nadie puede poner en duda su sentido de justicia social para realizar el reparto de la tierra en favor de los campesinos; pero su forma de realizarlo entraba a un esquema mental de orden, disciplina y paciencia; paciencia para quienes habían esperado 400 años para obtenerla; generación tras generación sin obtener nada y al triunfo de la Revolución y al costo de su sangre, les pedían docilidad, conformidad y estoicismo, olvidándose de 400 años de esclavitud. Emiliano Zapata fue más radical: si por las leyes y el orden jurídico debemos esperar resignadamente la devolución de nuestras tierras, ¡tomémoslas por las armas! Por eso Carranza no comprendió a Zapata, ni a Villa, siendo los tres, caudillos de la Revolución reivindicadora de los derechos de la masa campesina. Ilo mismo le pasó a otro norteno que fue “mártir de la democracia”: Francisco I. Madero. Ya hemos dicho que las ideologías agrarias eran diferentes entre los del norte de la República y los del sur.

Carranza concibió los problemas sociales desde una óptica individualista y liberal al estilo de la Constitución de 1857. Eso sí, fue nacionalista convencido, defensor de nuestra independencia y de la soberanía de la nación, aún frente

fuertes presiones de potencias extranjeras. Razón tienen quienes hablan de la doctrina Carranza en materia internacional, la cual sin ceder a las presiones, especialmente a la de los gobiernos de Estados Unidos de América, sorteó amenazas militares, presiones diplomáticas y al final, los vecinos distantes reconocieron su gobierno.

En materia agraria, dada su psicología, no existían dentro de él, internamente, presiones de las masas de obreros y campesinos, a pesar de sus exigencias violentas; él siempre entendió los problemas de la nación en su esquema mental individualista y liberal del siglo xx. Para él, no existían soluciones drásticas para revolver problemas planteados por las mayorías a pesar de sus reclamos, sino acciones desde el gobierno reflexivas y ajustadas a la ley. Siempre caso por caso, nunca soluciones masivas. Jamás pensó, ni aceptó, que las masas de obreros y campesinos, por sus violentas exigencias condujeran las decisiones de su gobierno; llegó en sus determinaciones –según publica Silva Herzog– a promulgar un decreto contra los trabajadores que a continuación reproducimos para probar lo anteriormente escrito.

El Decreto preconstitucionalista ordena:

Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, en uso de las facultades extraordinarias de que me hallo investido, y considerando:

Que las disposiciones que se han dictado por las autoridades constitucionalistas para remediar la situación económica de las clases trabajadoras y el auxilio que se les ha prestado en multitud de casos, lejos de determinarlas a prestar de buena voluntad su cooperación para ayudar al Gobierno a solucionar las dificultades con que ha venido luchando a fin de implantar el orden y preparar el restablecimiento del régimen constitucional, han hecho creer a dichas clases que de ellas depende exclusivamente la existencia de la sociedad, y que son ellas, por lo tanto, las que están en posibilidad de imponer cuantas condiciones estimen convenientes a sus intereses, aun cuando por esto se sacrifiquen o perjudiquen los de toda la comunidad y aun él comprometa la existencia del mismo Gobierno;

Que para remediar ese mal no hace mucho tiempo la autoridad militar del Distrito Federal hizo saber a la clase obrera que si bien la Revolución había tenido como uno de sus principales fines la destrucción de la tiranía capitalista, no había de permitir que se levantase otra tan perjudicial para el bien de la República, como sería la tiranía de los trabajadores;

Que esto no obstante, la suspensión del trabajo de la Empresa de Luz Eléctrica y de las otras que con ella están ligadas, que acaba de declarar el sindicato obrero, está demostrando de una manera palmaria que los trabajadores no han querido persuadirse de que ellos son una parte pequeña de la sociedad y que ésta no existe sólo para ellos, pues que hay otras clases cuyos intereses no les es lícito violar, porque sus derechos son tan respetables como los suyos;

Que si bien la suspensión del trabajo es el medio que los operarios tienen para obligar a un empresario a mejorar los salarios cuando éstos se consideran bajos en relación con los beneficios que aquél obtiene, tal medio se convierte en ilícito desde el momento que se emplea no sólo para servir de presión sobre el industrial, sino para perjudicar directa e indirectamente a la sociedad, sobre todo, cuando se deja ésta sin la satisfacción de necesidades imperiosas, como sucede con la suspensión actual, la que si bien daña a las empresas a que pertenecen los obreros del sindicato, daña aún más a la población entera, a la que se tiene sin luz, sin agua y sin medios de transporte, originando así males de muchísima consideración;

Que por otra parte, la exigencia del sindicato obrero al decretar la suspensión del trabajo, no va propiamente encaminada contra las industrias particulares de los empresarios, sino que afecta de una manera principal y directa al Gobierno y a los intereses de la nación, supuesto que tiene por objeto sancionar el desprestigio del papel constitucionalista, único recurso de que se puede disponer por ahora como medio de cambio y para hacer todos los gastos del Servicio Público, entretanto se puede restituir la circulación de especies metálicas; pues que claramente se propone en la resolución de la Comisión que ha declarado la suspensión, que no se acepte dicho papel por el valor que le ha fijado la ley, sino por el que le fijen con relación al oro nacional las operaciones que se hacen con especulación de mala fe verificada contra las expresas prevenciones de aquélla;

Que la conducta del sindicato obrero es en el presente caso tanto más antipatriótica y por tanto más criminal, cuanto que está determinada por las maniobras de los enemigos del Gobierno, que queriendo aprovechar las dificultades que ha traído la cuestión internacional con los Estados Unidos de América, y la imposibilidad, o al menos la gran dificultad de obtener municiones fuera del país, quieren privarlo del medio de proporcionárselas con su propia fabricación en los establecimientos de la nación, quitándole al efecto la corriente eléctrica indispensable para el movimiento de la maquinaria;

Que en vista de esto, hay que dictar sin demora las medidas que la situación reclama, ya que además de ser intolerable que la población del Distrito Federal siga careciendo de agua, luz y transportes y de que sigan paralizados todos los servicios públicos, hay el peligro de que a su ejemplo se generalicen los trastornos de la paz en otras partes de la República;

Que la conducta del sindicato obrero constituye, a no dudarlo, en el presente caso, un ataque a la paz pública, tanto por el fin que con ella se persigue, toda vez que, según se ha expresado, procede de los enemigos del Gobierno y está encaminada a poner al mismo en la imposibilidad de servirse de sus propios recursos para atender a las necesidades de la pacificación y el restablecimiento del orden en la nación, y a desprestigiar el papel moneda constitucionalista privándolo del valor que la ley le ha fijado; pero como pudieran no estar comprendidos en la Ley de 25 de enero de 1862 otros casos y otras personas además de los principales promotores de la suspensión actual, se hace indispensable ampliar las

disposiciones de la citada ley, extendiéndola a casos que de seguro habría comprendido si en la época en que se dio hubiera sido conocido este medio de alterar la paz y de hostilizar al Gobierno de la nación...

Estos fueron sus razonamientos que manifiestan su sentir ante las masas de obreros; estructura mental y sentimental frente al acoso de grandes mayorías. Su decisión para encauzar peticiones dentro del orden, disciplina y la supuesta legalidad –estábamos en etapa preconstitucional– lo hicieron decretar (caso por caso) lo siguiente:

Por todo lo expuesto, he tenido a bien decretar lo siguiente:

Artículo 1o. Se castigará con la PENA DE MUERTE, además de a los trastornadores del orden público que señala la Ley de 25 de enero de 1862:

Primero. A los que inciten a la suspensión del trabajo en las fábricas o empresas destinadas a prestar servicios públicos o la propaguen; a los que presidan las reuniones en que se proponga, discuta o apruebe; a los que la defiendan y sostengan; a los que la aprueben o suscriban; a los que asistan a dichas reuniones o no se separen de ellas tan pronto como sepan su objeto, y a los que procuren hacerla efectiva una vez que se hubiera declarado.

Segundo. A los que son motivo de la suspensión de trabajo en las fábricas o empresas mencionadas o en cualquiera otra, y aprovechando los trastornos que ocasiona, o para agravarla o imponerla destruyeren o deterioren los efectos de la propiedad de las empresas a que pertenezcan los operarios interesados en la suspensión o de otras cuyos operarios se quiera comprender en ella; y a los que con el mismo objeto provoquen alborotos públicos, sea contra funcionarios públicos o contra particulares, o hagan fuerza en la persona o bienes de cualquier ciudadano, o que se apoderen, destruyan o deterioren bienes públicos o de propiedad particular.

Tercero. A los que con amenazas o por la fuerza impidan que otras personas ejecuten los servicios que prestaban los operarios en las empresas contra las que se haya declarado la suspensión del trabajo.

Artículo 2o. Los delitos de que habla esta Ley serán de la competencia de la misma autoridad militar que corresponde conocer de los que define y castiga la Ley de 25 de enero de 1862, y se perseguirán, y averiguarán, y castigarán en los términos y con los procedimientos que señala el decreto número 14, de 12 de diciembre de 1913.

Por tanto, mando se imprima, publique y circule para su debido cumplimiento y efectos consiguientes. en la ciudad de México, a primero de agosto de 1916. V. Carranza.²⁴¹

²⁴¹ Este decreto fue publicado por Rosendo Salazar y José Escobedo en su libro *Las pugnas de la gleba 1907-1922*, Editorial Avante, México, 1923. Citado por Silva Herzog en *Breve historia de la Revolución mexicana*, op. cit., t. II, pp. 248-251.

Carranza, como gobernador de Coahuila y después como Presidente de la República, conservó su mismo estilo de gobernar. Su concepto institucional del ejercicio del poder y sobre todo de las funciones del Estado, era que gobernar le daba derecho para ordenar, amenazar a los indisciplinados y conducir al pueblo por el sendero de la ley aun a un pueblo que recién había triunfado en una revolución sangrienta y destructiva sobre todo lo que representaba el pasado, el feudalismo opresor y la injusticia. Según decía mi padre –licenciado Víctor J. Manzanilla Jiménez– por el trato personal que tuvo con él– era un hombre austero, disciplinado, reflexivo, que cuando oía algo en lo que no estaba de acuerdo, se pasaba la mano en la barba. Tenía una mirada penetrante; escuchaba todo y después, haciendo una pausa, expresaba cortésmente su pensamiento.

Desde el decreto preconstitucional de 12 de diciembre de 1914, al ratificar el Plan de Guadalupe; Carranza se compromete a expedir leyes que favorecieran a la pequeña propiedad agrícola, “disolviendo al latifundio” y restituyendo a los pueblos las tierras que injustamente les fueron arrebatadas, lo cual significa su deseo de restituir, por justicia, esas propiedades, no de dotar tierras a quienes nunca las tuvieron. Su proposición de artículo 27, contenido en su proyecto de constitución que presentó al Congreso Constituyente de Querétaro (1o. de diciembre de 1916) es revelador de su pensamiento: “La propiedad privada no puede ocuparse para uso público, sin previa indemnización. La necesidad o utilidad de la ocupación deberá ser declarada por la autoridad administrativa correspondiente; pero la expropiación se hará por la autoridad judicial, en el caso de que haya desacuerdo sobre sus condiciones entre los interesados...” En materia de ejidos solo se hablaba de restitución: “Los ejidos de los pueblos, ya sea que los hubieran conservado posteriormente a la Ley de Desamortización, ya que se les restituyan o que se les den nuevos, conforme a las leyes, se disfrutarán en común por sus habitantes, entretanto se reparten conforme a la ley que al efecto se expida.” Aún la ley preconstitucional de 6 de enero de 1915, tanto en sus considerandos, como en sus artículos, sólo habla de restitución y reconstitución de ejidos (art. 3o.) o bien “de concesiones de tierras para dotar de ejidos” lo que significa una aproximación a la verdadera acción dotatoria que después se desarrolló. Además, el concepto de ejido se relacionaba más con el “ejido” colonial que con el ejido revolucionario.

A Venustiano Carranza no se le puede quitar el mérito de haber sido el iniciador de la reforma agraria al poner en vigor su ley preconstitucional (6 de enero de 1915) y haberle dado a los militares revolucionarios facultades para entregar tierras de manera provisional.

Acción legislativa

La acción legislativa del gobierno del presidente Carranza, se concretó en lo siguiente:

1915 (6 de enero), primera Ley Agraria.

1917 (5 de febrero), artículo 27 de la Constitución de 1917.

1917 (5 de febrero), artículo 11 transitorio de la Constitución de 1917.

1917 (10 de febrero), Circular número 17.- Indicándoles a las comisiones locales agrarias, que remitan a la Comisión Nacional Agraria los expedientes terminados hasta antes del 19 de septiembre de 1916, sin esperar a que se saquen copias (Gustavo Durán).

1917 (13 de marzo), Circular número 18.- Resolviendo casos particulares sobre restitución o dotación, cuando los títulos primordiales no expresan si el terreno se concedió por fundo legal, para ejido o para ambos objetos, contiene resoluciones interesantes (Pastor Rouaix).

1917 (20 de marzo), Circular número 19.- Autorizando a las Comisiones Locales Agrarias para formular reglamentos provisionales que normen los procedimientos de los comités particulares ejecutivos; aclarando que los terrenos de los ejidos son propiedad de los pueblos y no de los municipios (Pastor Rouaix).

1917 (25 de marzo), Circular número 20.- A los gobernadores de los estados indicándoles que se abstengan de pasar en consulta los expedientes a los secretarios de Gobierno, abogados consultores u oficiales mayores y que éstos no promuevan más pruebas. Las resoluciones de los gobernadores deben figurar íntegras y originales en los expedientes (Pastor Rouaix).

1917 (25 de marzo), Circular número 21.- Modificando la circular número 3 de 6 de mayo de 1916 Se respetará a la pequeña propiedad (Pastor Rouaix).

1917 (18 de abril), Circular número 22.- Sobre la formación de comités particulares para la administración de los ejidos; o sea la creación de comités particulares administrativos, distintos de los comités particulares Ejecutivos (Pastor Rouaix).

1917 (27 de abril), Acuerdo que reforma al de 19 de enero de 1916 (Venustiano Carranza).

1917 (1o. de junio), Circular número 23.- Estableciendo el procedimiento para la tramitación de expedientes sobre restitución de aguas y bosques (Pastor Rouaix).

1917 (8 de junio), Circular número 24.- Modificando la circular núm. 16, de 1o. de febrero de 1917 (Pastor Rouaix).

1917 (11 de junio), Circular número 25.- Estableciendo que la restitución o dotación de tierras para ejidos, afecta a los poseedores y que debe desecharse todo medio real o simulado que se emplee con el fin de eludir la ley de 6 de enero de 1915 (Pastor Rouaix).

1917 (2 de julio), Circular número 26.- Indicando que en los expedientes tramitados por las comisiones locales agrarias, deben constar originales los dictámenes que pronuncien los gobernadores de Estados, haciéndose en ellos una relación de las constancias, las consideraciones que se desprendan de ellas y la parte resolutive (Edmundo Torres).

1917 (24 de julio), Circular número 27.- Dando instrucciones a los gobiernos locales sobre los procedimientos en la sustanciación de las solicitudes sobre restitución y dotación de ejidos, fijando los elementos esenciales para que procedan (Pastor Rouaix).

1917 (13 de agosto), Circular número 28.- Instruyendo a las comisiones locales agrarias para cuando se les promueva juicio de amparo (Pastor Rouaix).

1917 (27 de agosto), Circular número 29.- Ordenándoles a las comisiones locales agrarias que no consulten a la Comisión Nacional Agraria sobre casos particulares, debiendo resolver las solicitudes conforme a su criterio sobre la ley aplicable, resolución que revisará en su oportunidad la Comisión Nacional Agraria (Pastor Rouaix).

1917 (3 de octubre), Circular número 30.- Previéndoles a las comisiones locales agrarias que, durante la tramitación de expedientes sobre restitución o dotación de ejidos, pueden admitir alegatos y pruebas de los dueños de los terrenos (Pastor Rouaix).

1917 (8 de octubre), Circular número 31.- Declarando vigente el decreto de 19 de septiembre de 1916, estableciendo las teorías de que al elevarse la ley de 6 de enero de 1915 al rango de ley constitucional por el artículo 27 de la Constitución de 5 de febrero de 1917, lo fue con todas sus adiciones y reformas, tal como estaba vigente (Pastor Rouaix).

1917 (31 de octubre), Circular número 32 bis. Previendo que en casos de posesiones provisionales, o cuando se hayan dado tierras para evitar que permanecieran improductivas, los frutos son de quienes hubiesen sembrado y cultivado las tierras (Pastor Rouaix).

1917 (30 de mayo), Circular número 32.- Ordenando a las comisiones locales agrarias que los planos de los terrenos que deben obrar en los expedientes, sean formados por ingenieros técnicos, y de acuerdo con la Circular número 15 (Amado Aguirre).

1918 (24 de enero), Acuerdo que reforma los de 19 de enero de 1916 y 27 de abril de 1917 (Venustiano Carranza).

1918 (22 de noviembre), Circular número 33.- Sobre posesiones provisionales (Pastor Rouaix).

1919 (31 de enero), Circular número 34.- Previendo a las comisiones locales agrarias recaben constancias de los vecinos en que manifiesten si están conformes en pagar a la nación el valor de los terrenos (Pastor Rouaix).

1919 (10 de junio), Circular número 35.- Estableciendo procedimiento para la tramitación de los expedientes sobre dotación o restitución de ejidos (Pastor Rouaix).

1919 (11 de julio), Circular número 36.- Sobre el cobro de impuestos municipales por los terrenos ejidales, aclarando que no pueden los municipios administrar los ejidos (Pastor Rouaix).

1919 (8 de agosto), Circular número 37.- Relativa al pago de contribuciones de los terrenos expropiados (Pastor Rouaix).

1919 (31 de octubre), Circular número 38.- Dictando disposiciones que deben observarse en los casos en que se doten o restituyan tierras a un pueblo cuando

éstas queden fuera de la jurisdicción del Estado a que pertenece el pueblo (Pastor Rouaix).

1920 (22 de enero), Decreto que crea la deuda pública.

1920 (7 de agosto), Circular número 39.- Aprobando el decreto del gobernador de Durango que ordena dar posesión provisional a varios pueblos, de sus ejidos. (Edmundo Torres).

1920 (6 de octubre), Circular número 40.- Proponiendo la erección de los poblados existentes en los latifundios, en "pueblos libres", "rancherías" o "comunidades", a fin de dotarlos de tierras (A.I. Villarreal).

1920 (15 de octubre), Circular número 41.- Excitando a los gobernadores de los estados a que dediquen mayor atención a las resoluciones sobre tierras, activando su tramitación (A.I. Villarreal).

Ley de Tierras Ociosas (*Diario Oficial* del 28 de junio 1920).

Resoluciones presidenciales agrarias dictadas

Publicaciones: 326

Superficie (ha): 381,926

Beneficiados: 291,921

Ejecutadas: 188

Superficie entregada (ha): 167,935

Beneficiados: 59,848

Adolfo de la Huerta (1920)

Al concluir la acción agraria de Venustiano Carranza y tras las nuevas convulsiones políticas que se produjeron al final de su cuarto año de gobierno, ocasionadas por la selección del candidato a la Presidencia de la República que culminaron con el asesinato (Tlaxcalalongo, Puebla) del caudillo coahuilense, Adolfo de la Huerta fue designado por el Congreso Presidente sustituto.

Informó al Congreso de la Unión (1o. de septiembre de 1920) que en materia agraria la línea de conducta del gobierno seguirá siendo esencialmente revolucionaria y sostenida con firmeza. Se fomentan la restitución y la dotación de tierras y se mantiene la reivindicación de terrenos en favor de la nación.

En su régimen, expidió la Ley de Tierras Ociosas que fue aprobada por el Congreso de la Unión y publicada en el *Diario Oficial* del 28 de junio de 1920. Esta ley declara de utilidad pública el cultivo de las tierras de labor (art. 1o.) por lo que la nación podrá en todo tiempo disponer "temporalmente para fines agrícolas de aquellas que sean laborables y que sus legítimos propietarios o poseedores no cultiven". Cuando los dueños o poseedores no hubiesen barbechado o puesto en cultivo, "pasadas las fechas que marca la ley para su preparación y siembra" quedaban, para efectos de la ley, a disposición de los ayuntamientos (art. 2o.). Se aceptaba el denuncia de vecinos para ocupar tierras cultivadas en ciclos agrícolas anteriores ya fuesen de riego o de temporal (*sic*) humedad, etcé-

tera, exceptuando los agostaderos y pastos en servicio y las tierras de plantas (*sic*) vivaces y de bosques que deban conservarse (art. 3o.).

Los ayuntamientos tenían facultad de darlas en aparcería o en arrendamiento, prefiriéndose a los vecinos del municipio (art. 4o.). Se ordenaba que las legislaturas de los estados dentro de un plazo de un mes —a partir de la promulgación— fijarán para cada región “las fechas en que terminen para los propietarios o poseedores, los periodos de preparación y de siembra” (art. 5o.). Esta ley tuvo escasa aplicación por la lentitud de los congresos locales en publicar las fechas en que las tierras quedaban a disposición de los ayuntamientos, perdiéndose el ciclo agrícola.

Ideología agraria

Aunque la gestión administrativa del Presidente sustituto Adolfo de la Huerta duró menos de un año, alcanzó a pronunciar en el Congreso de la Unión su informe de gobierno y al tratar el tema agrario expresó:

La Secretaría de Agricultura y Fomento ha continuado desarrollando el programa de trabajo que tiene emprendido para procurar el mayor desarrollo de la riqueza pública, dando preferencia a aquello que por las circunstancias actuales puede ser desde luego de resultados más fructíferos, así como a lo que demanda la urgente reconstrucción del país.

La Dirección Agraria continúa ocupándose de la revisión de los contratos firmados con las administraciones anteriores, con objeto de obligar a los concesionarios a cumplir con las estipulaciones de los mismos, o en caso contrario para declarar la caducidad de los contratos, reivindicando así los derechos de la Nación sobre las tierras a que se referían; en este sentido se establecieron resoluciones sobre tres contratos, entrando la Nación nuevamente en posesión de 68,460 hectáreas que amparaban.

Las colonias administradas por la Secretaría se encuentran en estado próspero; las de los ríos Yaqui y Mayo, en el Estado de Sonora, están siendo deslindadas por peritos. La colonia de “El Nacimiento”, en el estado de Coahuila, salió del dominio de la Nación, en virtud de haberse declarado que son de propiedad particular los terrenos en que estaba cimentada. El 22 de septiembre del año anterior fue inaugurada la colonia de “El Valle de las Palmas”, en la Baja California, y están ya repartidos la mayor parte de sus lotes, aun cuando no se han firmado los contratos para sus ventas.

En la colonia de Tecate, del mismo Territorio, se expidieron 11 títulos de propiedad, que abarcan una superficie de 632 hectáreas y 37 áreas. En la colonia “Carlos Pacheco”, del Estado de Puebla, se expidieron 18 títulos, con una superficie de 68 hectáreas y 7 áreas.

En la colonia “Fernández Leal”, del mismo Estado, se expidieron dos títulos, que abarcan una superficie de 4 hectáreas y 74 áreas. Con motivo de haberse decre-

tado fuera erigida en pueblo esta colonia, con el nombre de "Francisco Javier Mina", dejó de pertenecer a la Secretaría.

En la colonia "Fernández Leal de Janos", del Estado de Chihuahua, se expedieron 9 títulos, con una superficie de 294 hectáreas y 88 áreas. En la colonia de "Los Lirios", del Estado de Veracruz, se ha practicado el fraccionamiento y deslinde de los lotes, los cuales se hallan en estado de poder ser enajenados.

Por no poderse enajenar los terrenos baldíos o nacionales mientras no se deslinden los primeros y se rectifique el deslinde los segundos, se decidió el ejecutivo a arrendar dichos terrenos en plazos variables entre uno a diez años, habiéndose obtenido por este concepto un ingreso de \$13,675.00 por las 25,480 hectáreas, que suman los contratos de referencia...

Algo interesante: Con objeto de dejar cumplimentado el artículo 27 constitucional, se formó la estadística de las propiedades extranjeras dentro de la zona prohibida en los litorales y en las fronteras, propiedades que alcanzan aproximadamente una superficie de 22'000,000 de hectáreas; la referida estadística presenta también un carácter de auxiliar para la formación de un proyecto de ley, por el que se compromete el crédito de la Nación por la cantidad necesaria para indemnizar a los propietarios respectivos.

El Ejecutivo estimó de justicia reconocer derechos de propiedad sobre terrenos comprendidos en concesiones que hubieran sido declaradas caducas, por haberse comprobado que fueron personas de buena fe las que adquirieron dichos terrenos, los cuales tienen una superficie de 281,936 hectáreas.

Comisión Nacional Agraria: La Comisión Nacional Agraria, que se ha concretado a conocer de restituciones y dotaciones de tierras a los pueblos conforme a la Ley Agraria relativa y a las disposiciones de carácter reglamentario y económico que han estado en vigor, ha venido funcionando con lentitud.

Esto puede apreciarse comparando su labor realizada con las grandes necesidades que ha debido atender en lo que se refiere a las solicitudes pendientes de resolución presentadas ya por los distintos pueblos de la República...

Adolfo de la Huerta alcanzó a repartir 165,947 hectáreas de tierras. Además promulgó el 10 de enero de 1920 la ley que crea la deuda pública agraria. Según su informe, se restableció "el imperio original" de la ley del 6 de enero de 1915.

Es difícil en tan corto tiempo de gestión administrativa, formular una opinión sobre su ideología agraria, pues fuera de sus actividades militares, incluyendo el cuartelazo (1923) contra el general Obregón, no tenemos referencia de su pensamiento agrario. Me aventuro a creer que siguió la política de Venustiano Carranza. Se le consideró en su época como un militar culto y aficionado al canto. Fue antirreeleccionista y maderista; acompañó a Madero, junto con los cadetes del H. Colegio Militar desde el castillo de Chapultepec a la calle de Plateros (hoy Madero). Fue Senador de la República, cónsul general en Nueva York (1918) y gobernador constitucional de Sonora. Al fracasar la asonada, huyó a Estados Unidos y se radicó en Los Ángeles, donde abrió una academia de canto. Es considerado por sus antecedentes como un revolucionario.

Álvaro Obregón (1920-1924)

De diciembre de 1920 a noviembre de 1924 gobierna Álvaro Obregón y toma como bandera la política agraria, usándola como un medio para pacificar al país. En este lapso la promesa de justicia agraria viene a galvanizar las inquietudes. Para su realización se expide la Ley de Ejidos que es el primer intento de reglamentación del artículo 27 constitucional. Casi un año después se expide el decreto agrario que abroga esa ley y señala las bases para una nueva legislación que culmina con el reglamento agrario de abril de 1922. La inquietud no terminó con las simples modificaciones a nuestras leyes agrarias; el pueblo quería más que leyes, acción.

Obregón puso mucho énfasis en la enorme fuerza económica que representaban las cooperativas. En ocasión de uno de sus informes, expresó: “se ha creado la Dirección General de Cooperación Agrícola para que establezca las bases de organización de las Sociedades Cooperativas Agrícolas y de la Institución de Crédito que se encargará de refaccionar, dirigir y de unificar la acción de todas esas cooperativas”. Al año siguiente informó que la maquinaria y los implementos que pertenecían a la Agencia Comercial de la Secretaría de Agricultura y Fomento se habían transferido a esa dirección para el auxilio a las cooperativas. Se creó el Cuerpo de Agrónomos Regionales, cuya misión era instruir rápida y eficazmente a los campesinos.

Obregón tenía predilección por la pequeña propiedad agrícola. En agosto de 1923 expidió un decreto facultando a todo mexicano mayor de 18 años que careciera de tierras, a tomarlas de las nacionales hasta el límite de 25 ha en terreno laborable, 100 ha en temporal de segunda; 200 ha en temporal de tercera y 500 ha en pastizales.

“Este Decreto –decía Obregón– que podría llamarse de la tierra libre, es un auxiliar poderoso en la solución del problema agrario y ayudará indefectiblemente a la formación de la pequeña propiedad agrícola.” Creó la Dirección de Aprovechamiento de Ejidos y Cooperativas Agrícolas, pero en nuestra opinión no captó la esencia del ejido por virtud a que el mismo se estaba apenas materializándose. En su informe de 1924 dijo: “Se han establecido restricciones para la ampliación de ejidos que con frecuencia solicitan los pueblos, quienes para obtenerla deberán justificar: que las tierras de que se disfrutaban no son suficientes para su desarrollo colectivo; que cuenten con elementos para cultivar las que sean de ampliación; y que, mediante contrato se obliguen a pagar en 10 años el valor de las propias tierras”.

El general Álvaro Obregón demostró su agrarismo aun antes de llegar a la Presidencia de la República, pues se acercó a los grupos zapatistas y ante ellos se comprometió a entregar tierras señalando que era un compromiso firme de la Revolución. En realidad en toda la República se conocía la personalidad del

caudillo y se sabía que, como brazo armado de Venustiano Carranza, sus victorias militares habían determinado el triunfo de la Revolución constitucionalista.

Diversos autores califican a Álvaro Obregón como uno de los principales caudillos de la Revolución. Al ser asesinados los otros tres no quedó duda alguna. El primero en perder la vida fue Emiliano Zapata, el Caudillo del Sur, quien cayó en Chinameca, Morelos, el 10 de abril de 1919; el segundo fue Venustiano Carranza, caudillo de la Revolución constitucionalista y primer jefe de este movimiento, quien fue abatido por balas asesinas en Tlaxcalaltongo, Puebla, el 21 de mayo de 1920 y el tercero, el caudillo del norte, Francisco Villa quien murió en una celada que le pusieron en Hidalgo del Parral, Chihuahua, el 20 de julio de 1923.

Arnaldo Córdoba elabora una teoría sobre el “caudillo revolucionario” señalando lo siguiente:

La Revolución Mexicana, desde su virtual conclusión en 1917, ha tenido un efecto permanente y continuo, que distingue al sistema político y social organizado a partir de ella de cuantos regímenes políticos la precedieron: tal fue la progresiva institucionalización de las nuevas relaciones sociales a lo largo de un periodo de cerca de veinte años, en el que la sociedad tradicional, fundada en el privilegio y el Estado personal, dejó el campo al establecimiento y consolidación paulatinos de un sistema capitalista moderno, y al Estado en el que los mecanismos políticos y los puestos de dirección se volvieron instituciones despersonalizadas...

De esa suerte, en el ambiente creado por la Revolución, la figura del caudillo iba a ser, necesariamente, el motor de todo el movimiento: mientras las instituciones no dejaran de ser un mero proyecto en el texto constitucional y las clases sociales no estuviesen organizadas a nivel nacional, el ejército, ampliamente politizado desde su nacimiento en plena lucha revolucionaria, no iba a seguir a nadie más que al caudillo, o dicho en otros términos, nadie que no fuera un caudillo podría gobernar el ejército y la República o integrar en un nuevo organismo político un país descuartizado por la guerra civil. Se comprende que el caudillo, a su vez, no pudiese ser más que un militar, cuyo prestigio se ligara a su biografía guerrera, a sus brillantes victorias militares y trascendiera así al campo de la política. Don Venustiano Carranza fue un caudillo, pero su prestigio indiscutible por muchos años derivó no sólo de su personalidad autoritaria, de la rigidez de su acción política o de su nexo político con Madero, sino, y sobre todo, de la fidelidad que le guardaron los jefes militares constitucionalistas durante la Revolución; ese prestigio decayó rápidamente cuando comenzaron a surgir los caudillos militares, primero entre todos el general Álvaro Obregón. Mas si el ascendiente militar cuenta de manera esencial para definir al nuevo caudillo, su origen no es exclusivamente militar. Los caudillos fueron grandes manipuladores de las masas populares. Su carrera militar, en realidad y casi sin excepción, se fundó en esta característica. Jamás omitieron medida alguna que

ayudara a hacer de la movilización de las masas obreras o campesinas una permanente adhesión a su persona, y las masas pronto se acostumbraron a buscar defensores o garantes de sus demandas más imperiosas e inmediatas en los caudillos. Los decretos de Veracruz entre los años 1914 y 1915; el decreto sobre el salario mínimo de Obregón y sus tratos con los dirigentes de la casa del Obrero Mundial y con los futuros líderes de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM); las reformas que Alvarado llevó a Yucatán; las leyes del trabajo que diversos jefes constitucionalistas expidieron en distintos Estados de la República mientras combatían a los ejércitos campesinos de Villa y Zapata, y cientos de actos semejantes tuvieron siempre el mismo propósito y el puntual resultado: suscribir la adhesión masiva de obreros y campesinos a la causa del constitucionalismo y, en especial, a la persona de los jefes de armas que ponían en vigor tales medidas. Mientras mayores fuesen el prestigio, el brillo y la fama de gran guerrero en el terreno militar, mayor y más activa era la adhesión de las masas al caudillo; pero, al mismo tiempo, no hubo militar que sin el apoyo de las masas ganara grandes batallas. Todo parecía, pues, girar en torno del mismo eje: la relación entre el caudillo y las masas; el poder político y militar de éste no se explicaba sin aquéllas. Cuando llegó la hora de escalar el poder, los caudillos militares estaban perfectamente bien adiestrados en el arte de manipular a las masas para ese fin, sin comprometerse a efectivas transformaciones profundas, pero alentando siempre la esperanza de los humildes en soluciones efectivas a sus problemas que no tenían más garantías que la trayectoria del caudillo y la apariencia o la perspectiva de su poder ilimitado.

Arnaldo Córdoba reproduce una cita de pie de página muy interesante que a letra dice:

Al triunfo de Obregón sobre Villa, en el centro del país en 1915, se sabe que Palavicini vaticinó a Carranza: "En Celaya muere el villismo; pero surge un nuevo caudillo y con él una nueva facción: el obregonismo. Hay, pues, que tomar providencias contra éste" (R. García, "Álvaro Obregón", en M. Meléndez, *Historia de la Revolución mexicana*, Ed. Águilas, t. II, México, 1940, p. 80). Por otra parte —continúa diciendo Córdoba—, la relación de los caudillos y las masas como fórmula política denominante iba a consolidar un estilo autoritario de gobierno que de seguro Carranza jamás se imaginó. No sólo se habría de fundar en el respeto al derecho establecido (si no se olvida la función que jugaban los artículos 27 y 123 de la Constitución), sino que comenzaría a tener una base mucho más sólida que cualquier principio jurídico en el apoyo y en el consentimiento activo de las masas populares. Es verdad que cada jefe militar era un prospecto de caudillo en la arena política mexicana de los años 1915-1920 y que en apariencia su gran número amenazaba al país con los peligros de un militarismo disolvente. Sin embargo, aquellos jefes militares no constituían ninguna casta en formación, sino que habían surgido en medio de una revolución que movilizó a todos los elementos de la sociedad. Su misma relación con

las masas los jerarquizaba entre sí, independientemente del número de efectivos que tuvieran bajo su mando, sin contar con el hecho de que sus hazañas guerreras los diferenciaban a ojos de todo el mundo. Desde la época de la lucha contra Villa el nombre del general Obregón se impuso sobre los de los demás jefes militares y sobre el del mismo Carranza. En el triunfador de Celaya se dieron todas las condiciones para desarrollar las tareas que al caudillo reservaba la organización del nuevo sistema. Su prestigio en el ejército era indiscutible y cuando ya en el poder, otros caudillos pretendieron disputarle el mando de la nación o el mismo ejército se le rebeló, Obregón apareció como el flagelo y el exterminador implacable de todos los enemigos del nuevo régimen y, sobre todo, de los demás caudillos; prácticamente, cuando Obregón murió en 1928, no había en toda la extensión de la República nadie más que pudiera merecer el calificativo de caudillo. Las grandes figuras guerreras, prospectos de caudillos, como Murguía, Diéguez, Alvarado, Blanco, Hill, Flores, Serrano y muchos más, habían desaparecido desde años antes. El prestigio de las personalidades que sucedían al gran caudillo de Sonora era puramente político, incluidos, desde luego, los generales Calles y Cárdenas —señala este autor.²⁴²

Al tomar posesión de su cargo como Presidente de la República comenzó a repartir tierras a los campesinos con derecho a recibir las, nombrando al ingeniero Marte R. Gómez como jefe de las brigadas en Morelos. Su obra legislativa fue importante, pues promulgó la Ley de Ejidos de 30 de diciembre de 1920, que fue un intento de reglamentar el artículo 27 constitucional. En varios de sus artículos se pueden encontrar interpretaciones contenidas en circulares administrativas comunicadas a los gobernadores de los estados y a las comisiones locales por la Comisión Nacional Agraria. Estas numerosas circulares comprendieron instrucciones, indicaciones sobre trámites de expedientes agrarios, estableciendo procedimientos sobre restitución de aguas y bosques, autorizando en diversas materias a las comisiones locales, etcétera.

Los artículos sobresalientes de la Ley de Ejidos, son los siguientes: el artículo 1o., que establece la capacidad para recibir tierras por dotación o restitución, seguido por los artículos 2o., 3o., 4o., 5o. y 6o.

Artículo 1o. Tienen derecho a obtener tierras por dotación o restitución, en toda la República, para disfrutarlas en comunidad, mientras no se legisle sobre el fraccionamiento: I. Los pueblos; II. Las rancherías; III. Las congregaciones; IV. Las comunidades, y V. Los demás núcleos de población de que trata esta ley. Artículo 2o. Los pueblos, rancherías, congregaciones, comunidades y demás núcleos de población de que trata el artículo 1o. que soliciten tierras por dotación, probarán ante quien corresponda la necesidad o conveniencia de tal do-

²⁴² Arnaldo Córdoba, *La ideología de la Revolución mexicana*, Ediciones Era, 19a. reimp., México, 1995, pp. 262 y ss.

tación; y los mismos poblados, cuando soliciten tierras por restitución, deberán probar su derecho a ella, del modo que se expresará, y ante quien se determine en la presente ley.

Artículo 3o. Los pueblos probarán su carácter de tales con cualquier documento oficial que demuestre que el núcleo de población fue erigido en pueblo, o que con tal categoría es o ha sido considerado por las autoridades políticas superiores, en las relaciones oficiales. Pero, de no existir ningún documento oficial, bastará para que un núcleo de población sea considerado como poblado agrícola, para los efectos de esta ley, un censo oficial en el que se anoten más de 50 vecinos, jefes de familia. No será obstáculo para conceder los beneficios de esta ley a un núcleo de población, el que éste sea conocido oficialmente con la denominación de villa, ciudad u otra cualquiera, si reúne los requisitos de esta misma ley exige sobre censo de población, arraigo de ésta y necesidad de las tierras.

Artículo 4o. Las rancherías, congregaciones y comunidades prueban la personalidad política correspondiente a su respectiva designación, con una información relativa del Ayuntamiento a que pertenezcan.

Artículo 5o. La necesidad que tiene un pueblo, ranchería, congregación o comunidad de obtener tierras por dotación, se dará por suficientemente probada ante la Comisión Local Agraria respectiva, con cualquiera de las siguientes circunstancias: I. Cuando los habitantes, jefes de familia, de una población carezcan de terreno que rinda una utilidad diaria mayor al duplo del jornal diario de la localidad; II. Cuando se compruebe suficientemente por un informe de la autoridad municipal del lugar, que la población de que se trata está enclavada en un latifundio o rodeada por latifundios que lindan inmediatamente con el fundo legal del poblado; III. Cuando la mayor parte de la población se vea compelida al trabajo agrícola por cese definitivo de alguna industria, cambio de una ruta comercial, etcétera, que anteriormente sostuviera el núcleo principal de la población de que se trata; IV. También queda suficientemente probada la necesidad de un pueblo, rancherías, congregación o comunidad para obtener tierras por dotación comprobando el poblado de que se trate que disfrutó de tierras comunales hasta antes del 25 de junio de 1856, pero que no procede la restitución por cualquiera causa.

Artículo 6o. La conveniencia de que un pueblo, ranchería, congregación o comunidad obtenga tierras por dotación, se comprobará ante la Comisión Local Agraria respectiva: I. Por la circunstancia, debidamente fundada, de que el núcleo de población de que se trate, es de formación posterior al año de 1856, y que la dotación de tierras comunales podrá contribuir al arraigo y a la consolidación económica del poblado; II. Por la presunción, debidamente fundada, de que un núcleo de población subordinado en la actualidad a alguna industria agrícola, fabril, minera, etcétera, pudiera, mediante una dotación de tierras, recobrar su autonomía económica y constituirse en agregado político independiente del capitalismo.

En estos artículos se especificaba quiénes eran los sujetos colectivos de derechos agrarios para recibir tierras. El artículo 10 aclaró la situación de comuneros propietarios en casos de reclamaciones de los sujetos colectivos.

Artículo 10. No procede la restitución de tierras que fueron propiedad de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades antes del 25 de junio de 1856, en los casos siguientes:

- I. Cuando el poseedor actual pruebe que las tierras de que se trata fueron tituladas en los repartimientos hechos conforme a la Ley de 25 de junio de 1856;
- II. Cuando se pruebe que las tierras de comunidad reclamadas por los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, no excedan de cincuenta hectáreas y han sido poseídas en nombre propio, a título de dominio, por más de diez años. En caso de exceder de tal capacidad, procede la restitución a la comunidad, en el excedente, indemnizando al poseedor;
- III. Cuando en la división o reparto que se hubiere hecho legítimamente entre los vecinos de un pueblo, ranchería, congregación o comunidad haya habido algún vicio, solamente podrán ser nulificados cuando así lo soliciten las dos terceras partes de aquellos vecinos o de sus causahabientes.

El artículo 13 de la Ley define al ejido de la siguiente manera:

Artículo 13. La tierra dotada a los pueblos se denominará ejido, y tendrá una extensión suficiente, de acuerdo con las necesidades de la población, la calidad agrícola del suelo, la topografía del lugar, etcétera. El mínimo de tierras de una dotación será tal, que pueda producir a cada jefe de familia una utilidad diaria equivalente al duplo del jornal medio en la localidad. De esta forma se independizó del ejido colonial de dos leguas.

Artículo 14. El ejido se trazará en las tierras inmediatamente colindantes con los pueblos interesados, teniendo en cuenta las siguientes disposiciones:

- I. Si el ejido ha de rodear a la población, el punto de partida para mediciones, será el centro de la plaza principal, o en su defecto, la casa consistorial; y el ejido afectará la forma de un cuadrado de superficie igual a la suma de hectáreas de tierra que corresponden al poblado;
- II. Si por imposibilidad topográfica, o por notoria inconveniencia para los fines de la presente ley, no puede darse al ejido la forma regular de un cuadrado, o trazarse rodeando al pueblo, según el informe técnico respectivo, a juicio de la comisión Local Agraria, en cada caso, el ejido se trazará en el sitio más adecuado, y con la forma a que obligue la topografía del lugar, pero, en todo caso, limitando por algún rumbo con el poblado.

Si algún pueblo estuviese rodeado de tierras estériles o pantanosas, o no pudiese trazarse su ejido por cualquiera otra causa grave, de acuerdo con lo establecido anteriormente, se ampliará su radio, procurándose afectar a todos los demás predios inmediatamente colindantes, cuyas tierras sean propias para la agricultura.

ra, y sin que en ningún caso deje de asignárseles las que necesitare conforme a lo dispuesto en el párrafo III de la fracción VII del artículo 27 constitucional. III. La dotación de tierras a un pueblo no comprende las construcciones de ranchos, fábricas, acueductos y demás obras artificiales del poseedor del terreno afectado por la dotación, sino que tales propiedades serán respetadas con la zona necesaria para el aprovechamiento de las construcciones, según su uso natural y su comunicación con las vías próximas; pero la superficie exenta será reintegrada al pueblo que obtuvo la dotación, sea tomándola del mismo latifundio, sea tomándola de otras tierras. En todo caso se restarán las tierras que hubieren sido tituladas y los repartimientos hechos a virtud de la Ley de 25 de junio de 1856, o poseídas en nombre propio, a título de dominio, por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas.²⁴³

Se les otorgó a los propietarios, poseedores o interesados que se creyeran perjudicados con la dotación ordenada por la resolución presidencial, el derecho de ocurrir ante los tribunales a deducir sus derechos dentro del año siguiente a contar de la fecha de dichas resoluciones. Pasado ese término “ninguna reclamación será admitida” (art. 16). Dio competencia (ya la tenían por virtud del artículo 4o. de la ley de 6 de enero de 1915) a la Comisión Nacional Agraria, a las comisiones locales agrarias existentes en cada estado o territorio y a los comités particulares ejecutivos que se establezcan en “cada cabecera de municipalidad y en cada poblado reconociéndolos como autoridades agrarias” (art. 20). Señaló el trámite que debía darse a los expedientes de dotación de ejidos (art. 34) y en espera de una ley que señale la manera de hacer el repartimiento de las tierras reivindicadas u obtenidas, ordenó que se “disfrutaran en comunidad” entre los miembros de los pueblos, rancherías, condueñazgos, congregaciones (*sic*) y demás corporaciones de población (art. 39). Su artículo 3o. transitorio dispuso:

Artículo 3o. Se declaran legales y válidas todas las dotaciones o restituciones hechas con el carácter de provisionales por los Gobernadores de los Estados y los Comandantes Militares de los Territorios y del Distrito Federal, hasta la fecha de la promulgación de esta ley, y los expedientes respectivos seguirán tramitándose hasta su resolución definitiva.

En caso de que el Ejecutivo Federal fallare definitivamente en contra de la petición de tierras por dotación o restitución, y en que ya el Gobierno Local hubiere decretado y mandado entregar la posesión provisional y se hubiere dado ésta, el Comité Particular Ejecutivo, por acuerdo de la Comisión Local Agraria, procederá a restituir las tierras al primitivo poseedor, con las mismas formalidades con que se hizo la entrega provisional. En estos casos, el propietario tendrá derecho para gestionar una indemnización ante el Gobierno Nacional por la ocupación temporal de sus tierras.

²⁴³ El texto completo de las leyes, reglamentos y circulares que en esta obra se citan, pueden consultarse en Manuel Fabila, *Cinco siglos de legislación agraria*, op. cit.

Esta ley tuvo una vigencia de 11 meses habiendo sido abrogada por iniciativa del propio Obregón aprobada por el Congreso y promulgada el 10 de abril de 1921. Este decreto declara que:

el Decreto preconstitucional de 19 de septiembre de 1916, que reformó los artículos 7o., 8o. y 9o. del Decreto también preconstitucional, de 6 de enero de 1915, quedó de pleno derecho abrogado por el artículo 27 de la Constitución Federal vigente y, por tanto, esos artículos tienen y han tenido, desde el primero de mayo de 1917, en que comenzó a regir dicha Constitución, la fuerza y el vigor con que aparecen en el texto primitivo del citado Decreto de 6 de enero de 1915, con el cual ese mismo decreto fue incorporado al artículo 27 de la propia Constitución (art. 2o.) y en su art. 3o. se faculta al Ejecutivo de la Unión para dictar todas las disposiciones conducentes a reorganizar y reglamentar el funcionamiento de las autoridades que para su aplicación creó el Decreto preconstitucional de 6 de enero de 1915, y muy especialmente las Comisiones Agrarias a que se refiere el artículo cuarto de ese Decreto, a efecto de que éstas últimas puedan servir eficazmente para la ejecución del mismo Decreto y de todas las demás disposiciones agrarias que se hayan expedido ya y se expidan en lo sucesivo, de acuerdo con el programa político de la Revolución, sobre las bases siguientes:

I. Que conforme al artículo quinto del citado Decreto, los Comités Particulares Ejecutivos dependan de las Comisiones Locales Agrarias de las Entidades Federativas, y éstas de la Comisión Nacional; II. Que las Comisiones Locales Agrarias de las entidades Federativas substancien los expedientes de su competencia, dentro del término de cuatro meses, cerrándolos con las resoluciones que deben proponer a los Gobernadores de las Entidades Federativas; III. Que los Gobernadores de las Entidades Federativas dicten las resoluciones que les correspondan, dentro del mes inmediato siguiente al en que las Comisiones Agrarias cierran los expedientes respectivos; IV. Que en el caso de que las resoluciones de los Gobernadores de las entidades Federativas manden restituir o dar tierras a los pueblos, los Comités Particulares Ejecutivos den de ellas las posesiones provisionales correspondientes dentro del mes siguiente al de que trata la base anterior; V. Que los términos señalados en las bases precedentes sean absolutamente improrrogables; VI. Que en el caso de que transcurra para los Gobernadores de las entidades Federativas el término que señala la fracción III para que dichos Gobernadores dicten su resolución, sin que esa resolución sea dictada, el Delegado de la Comisión Nacional Agraria en la Entidad de que se trate recoja el expediente instruido por la Comisión Local y lo remita a la misma Comisión Nacional para que ella consulte la resolución final directamente con el Presidente de la República, por conducto de su presidente, el secretario de Agricultura y Fomento; y VII. Que sea caso de responsabilidad oficial de los Gobernadores de las Entidades Federativas, de las Comisiones Locales Agrarias y de los Comités Particulares Ejecutivos, que no se cumpla con la observancia estricta de los términos señalados en las presentes bases, debiendo hacer la Comi-

sión Nacional Agraria las consignaciones respectivas, y en particular las de los Gobernadores de los Estados, a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo II del artículo 108 de la Constitución Federal.

Establece, asimismo, en cada entidad federativa la Procuraduría de Pueblos, para patrocinar a los pueblos que lo deseen, gratuitamente, en sus gestiones de dotación o restitución de tierras, dependiendo el nombramiento y remoción de los procuradores de la Comisión Nacional Agraria (art. 4o.). Esta medida resultó muy provechosa, porque los procuradores orientaron y ayudaron a los que solicitaban tierras. En el tiempo se convirtió en la Procuraduría Agraria del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

La misma Ley de Ejidos en sus artículos 41 y 42 autorizó a la Comisión Nacional Agraria para promover el uso más eficiente y aprovechamiento de los ejidos, por medio de reglas generales para lograr su racional explotación, con previa aprobación del Ejecutivo federal. Asimismo, esta ley en sus artículos transitorios 5o., 6o., 7o., 8o. y 9o. señaló casos de responsabilidad en que incurren funcionarios y empleados en la tramitación de expedientes agrarios, señalando las sanciones respectivas.

Para suplir lagunas de la ley o casos no previstos, se continuaron enviando circulares. Tal es el caso, entre otros de la circular número 42 de 11 de abril de 1921, que declaró que los propietarios afectados con dotaciones o restituciones de tierras quedarán como (*sic*) depositarios judiciales de las tierras concedidas por los gobernadores en forma provisional, hasta que se dicte Resolución Presidencial y se ejecute.

Posteriormente, el general Obregón dictó, el 1o. de septiembre de 1921 la importante circular (Decreto) número 48 cuyo contenido fue antecedente del reglamento agrario dictado posteriormente. Este decreto contiene la regulación del aprovechamiento de los ejidos. En su apartado número 12 contiene importante mandamiento aplicable a la división de las superficies de cultivo entre los beneficiados, es decir, el parcelamiento, señalando que los “jefes o cabezas de familia” serán los que aparezcan en el padrón y determinando que tenían derecho a recibir parcela, las mujeres solteras o viudas con familia a su cargo por ser también consideradas como “jefes o cabezas de familia”; la mujer, por primera vez era considerada en una ley de aplicación nacional, sujeto de derecho individual. La circular 48 estableció las parcelas escolares como campos de experimentación a cargo de profesores o profesoras, quienes tenían el carácter de agentes de agricultura para la propagación de los métodos de cultivo indicados por los agentes de la Comisión Nacional Agraria, a través de sus agentes. Los productos de estas parcelas se dedicaban al fomento de las mismas. Esto estableció un vínculo entre la educación y la agricultura, es decir la “extensión agrícola profesional”.

La Circular 48 revela la proclividad que Obregón tenía por la pequeña propiedad agrícola; de acuerdo con las reglas 19 y 20 se demuestra la decisión de que el paupérrimo campesino pagará lo que recibía:

19. Al hacer la distribución de las parcelas se entregará a cada uno de los que deban entrar en el reparto, la que le corresponda, con la salvedad de lo que dispone la regla 15 respecto a los cultivos transitorios que en ellas se encuentren; pero el que reciba una parcela en que haya edificios, construcciones, instalaciones, árboles frutales o industriales, o plantas de cultivo mutable, quedará entendido de que deberá pagar dichas plantas, árboles, construcciones, instalaciones o edificios, por separado, al Gobierno Federal, en el plazo de quince años, y por anualidades vencidas, haciendo una a los enteros que conforme a la regla 26 deberá hacer a la oficina recaudadora más próxima de la Federación, pudiendo aprovechar la forma de pago que indica la regla 27.

20. Las parcelas de cultivo desnudas de edificios, construcciones, instalaciones, árboles frutales e industriales y plantas de cultivo mutable que en ellas pueda haber, una vez entregadas a los jefes o cabezas de familia que las deban recibir, se considerarán adjudicadas a éstos, en usufructo, en censo o renta que se cancelará al cinco por ciento anual, sobre el valor de la valorización que les resulte, de acuerdo con la regla 14; las superficies de pastos y las de monte o arbolado, se considerarán adjudicadas en común para todos los jefes o cabezas de familia del pueblo, con arreglo al patrón respectivo, también en usufructo y a censo o renta, que se calculará al cinco por ciento anual sobre el valor que resulte de la valorización que se haga, de acuerdo con la regla 16; los lotes de las escuelas no serán adjudicadas a persona alguna, quedando en todo tiempo bajo el dominio directo de la Nación y a cargo del Gobierno Federal.

El usufructo de las parcelas adjudicadas a los campesinos estaba sujeto a las leyes civiles del Fuero común 32. Todavía la regla 33 fue más contundente al señalar:

33. El ejemplar debidamente requisitado que a cada adjudicatario de lotes de cultivo se le entregue, le servirá de título de su parcela y por virtud de ese título el adjudicatario se considera como dueño de un usufructo de la misma parcela, de la que no podrá ser privado sino por uno de los dos motivos siguientes: I. Por no pagar durante dos años seguidos el censo o renta; y II. Por dejar de tener el asiento principal de su familia en el pueblo, durante seis meses seguidos. 34. Los adjudicatarios de parcelas de cultivo podrán transferir sus derechos a otra persona por contrato, siempre que se reúnan los requisitos siguientes: I. Que el adquirente sea vecino del pueblo. II. Que el adquirente no tenga en usufructo otra parcela dentro del pueblo de que se trate o dentro de los ejidos de otro pueblo; y III. Que el Comité Particular Administrativo no se oponga, pues en caso de oposición se dará cuenta al Delegado para que si éste considera la

operación como perjudicial para el interesado, consulte a la Comisión Nacional lo que debe hacerse en definitiva.

35. Los adjudicatarios de lotes de cultivo podrán transferir por herencia dichas parcelas, siempre que se observen los requisitos siguientes: I. Que los herederos o legatarios sean vecinos del pueblo; II. Que los herederos o legatarios no tengan otra parcela dentro del mismo pueblo o dentro de los ejidos de otro; III. Que no hereden en ningún caso ni sean albaceas, tutores ni administradores los miembros de cultos religiosos; y IV. Que la parcela sea adjudicada en toda su integridad al heredero o legatario que los demás designen.

36. Las superficies de cultivo y las superficies de pasteo y de monte o arbolado, en ningún caso podrán ser materia de arrendamiento, de hipoteca, de anticresis, de embargo, ni de remate, salvo lo dispuesto en la regla 42.

37. Las parcelas que sean recogidas a sus dueños en los casos que indican las reglas anteriores, serán gratuitamente adjudicadas a las personas extrañas al pueblo que consientan en avecindarse en él y no tengan parcelas en los ejidos de otro pueblo, teniendo aplicación en el caso lo dispuesto en las reglas 19 y 27.

Para lograr la modernización del campo y de los campesinos empobrecidos, Obregón dispuso en la regla 42, párrafo segundo, algo imposible de cumplir:

En tal virtud, los pueblos por medio de sus Comités Particulares Administrativos, comprarán con los fondos comunes los tractores y demás máquinas necesarias para la siembra, la siega, la trilla y el desgrane,. Comprarán también con los fondos comunes, y al por mayor, las semillas, bueyes, caballos, carros, arados, palas, etcétera. Harán, igualmente, con los fondos comunes las obras hidráulicas de carácter general y administrarán los trapiches, molinos, etcétera, y demás empresas comunes que establezcan los mismos pueblos, para evitar las enormes desventajas de las operaciones de venta individuales, procurarán hacer al por mayor la venta de los productos de todos. Finalmente, con la responsabilidad colectiva de sus miembros, los propios pueblos tomarán el mayor empeño en conseguir el crédito refaccionario que necesiten.

Tal vez el Presidente pensó como propietario rural de acuerdo con sus ahorros personales. Los fondos comunes no se juntaban por las perentorias necesidades económicas de los beneficiados y el crédito refaccionario en esos años si existía, era insuficiente. Pero en esta misma regla se comenzó a dar instrucciones para organizar a los beneficiados con tierras al disponer (confusamente) la formación de sindicatos. Los párrafos primero y tercero (regla 42) señalaron:

42. Será potestativa, pero de suma importancia para los intereses de los trabajadores del campo y para el desarrollo de la agricultura, la organización sindical de los miembros, de los jefes o cabezas de familia de los pueblos, y para la explotación

colectiva de la tierra laborable de los ejidos y para la consecución de fines comerciales y de crédito, abandonando de esta manera el sistema de los pequeños cultivos propios de un estado social primitivo a todas luces opuesto a la corriente económica moderna hacia la cooperación...

Párrafo III. Es igualmente de grande importancia y, por tanto, se recomienda a los jefes o cabezas de familia de los pueblos, que se organicen entre sí, enviando representante a una Junta Agraria que se establezca en la cabecera de cada Municipalidad para organizar la acción común de dichos pueblos en los casos en que la importancia o el costo excesivo de las obras de interés general así lo requieran, y para que fomenten esas Juntas Agrarias los sentimientos de solidaridad y den a conocer los beneficios que se deriven de la cooperación y la inmensa fuerza que radica en la disciplina de la acción colectiva y para que defiendan los intereses de las comunidades, principalmente en lo que se relaciona a la posesión y disfrute de sus tierras. Estas Juntas propondrán los trabajos relativos a la apertura y conservación de los caminos y harán propaganda de los procedimientos científicos de cultivo, así como de las ventajas que resultan de la producción en grande escala. De ser posible la organización agraria, sería de desearse que las Juntas Agrarias a su vez se concentren en una Junta General formada por sus Delegados y establecida en la Capital de cada Estado.

Esta fue una medida apropiada para iniciar el indispensable proceso de organización de los campesinos, los cuales a través de 400 años de vida semi-esclavizada se encontraban desorientados y en la mayoría de los casos, sin conocerse entre ellos.

La regla número 41 federalizó el decreto al disponer que todos “los ejidos existentes en todos los pueblos de la República (?) (*sic*) se acomodarán desde la fecha en que comience a regir la presente circular a las disposiciones de ella”, para lo cual la Comisión Nacional Agraria dictaría las disposiciones técnicas y reglamentarias conducentes.

El lector deberá comprender que a tres años de tener el marco constitucional para llevar a cabo el reparto de la tierra (o si se quiere, a cinco años de la ley de 6 de enero de 1915), encontrar el camino legal para efectuar el reparto de la tierra, expropiar latifundios y combatir con sentido revolucionario el poder del hacendado, que era social y económicamente formidable, no fue tarea fácil. De todas maneras se comenzó a institucionalizar la distribución de la tierra.

Estos constantes cambios en la legislación agraria produjeron un nuevo derecho esencialmente nuestro y del cual debemos sentirnos orgullosos, pues es auténticamente mexicano. Se puede apreciar a través de los cambios que se fueron haciendo en las diferentes leyes, como llegamos a la definición del ejido y sus características, partiendo de su existencia (1572) cuando se llamaba “exido” y consistía en un terreno a la salida de los pueblos indígenas de una legua de

largo “para que los ganados de estos no se confundan” con los pertenecientes a los españoles que gozaban de la dehesa que tenía grandes extensiones. El ejido actual es producto de la evolución de la legislación agraria. Por eso Luis Cabrera estaba equivocado al pedir la reconstitución de ejidos como solución al problema de la tierra.

La etapa del agrarismo periférico debió de ser angustiante por cuatro motivos: *a*) chocaban el compromiso revolucionario de entregar rápidamente la tierra y la improvisada legislación que deseaba ajustar el reparto de la misma al estado de derecho posrevolucionario; *b*) las presiones internacionales para defender sus intereses; *c*) las presiones militares políticas para arribar al poder; las argucias legales, defensas jurídicas y presiones de los terratenientes para defender sus propiedades y *d*) la personal ideología agraria de los jefes de gobierno.

El reglamento agrario expedido por Obregón el 17 de abril de 1922 –cuyo antecedente es el decreto de 22 de noviembre de 1921– viene a resumir diferentes disposiciones de circulares, decretos y de la propia Ley de Ejidos de 1920 perfeccionándolas, corrigiéndolas o agregándoles las nuevas experiencias que iban surgiendo en la aplicación de la legislación. Por esto y por el deseo de hacer concordar el reparto de las tierras con la realidad social y económica, así como con las disposiciones del artículo 27 constitucional, el derecho agrario mexicano se mantuvo en constante evolución.

En su artículo 1o. capacitó colectivamente para recibir tierras por las vías de restitución o dotación a: I. Los pueblos; II. Las rancherías; III. Las congregaciones; IV. Los condueñazgos; V. Las comunidades; VI. Los núcleos de población existentes en las haciendas que hayan sido abandonadas por sus propietarios y que tuvieren necesidad de cultivar los terrenos de las inmediaciones a fin de poder subsistir; y VII. Las ciudades y villas cuya población haya disminuido considerablemente o hayan perdido la mayor parte de sus fuentes de riqueza, así como su carácter de centros industriales, comerciales o mineros.

Agregó en su artículo 3o. a los peones acasillados al señalar de nuevo:

Artículo 3o. Los núcleos de población comprendidos dentro de las haciendas que no tengan definida alguna de las categorías políticas que señala el artículo 1o. y cuyas fincas hayan sido construidas con el propósito de alojar a los trabajadores dedicados a la explotación de las mismas, no tendrán derecho a solicitar ejidos; pero sí podrán solicitar y obtener del gobierno federal terrenos nacionales para fundar una colonia, siempre que la solicitud relativa la autoricen, cuando menos, veinticinco jefes de familia o individuos debidamente capacitados.

Si se compara el artículo 1o. de la Ley de Ejidos (véase *supra*) con este artículo, se comprenderá la voluntad de repartir la tierra.

Una prueba del sentido político y táctico empleado en la dotación de ejidos son los artículos 9o., 10, 11 y 14 del reglamento que fijan requisitos y extensión de las parcelas.

Artículo 9o. La extensión de los ejidos en los casos de dotación, se fijará asignando a cada jefe de familia o individuo mayor de diez y ocho años, de tres a cinco hectáreas en los terrenos de riego o humedad; de cuatro a seis hectáreas en los terrenos de temporal que aprovechen una precipitación pluvial anual abundante y regular; y de seis a ocho hectáreas en los terrenos de temporal de otras clases. Artículo 10. Las superficies a que se refiere el artículo anterior, deberán reducirse al mínimo cuando los pueblos se encuentren a una distancia no mayor de ocho kilómetros de los grandes centros de población o de las vías férreas, y a la mitad del máximo cuando existan a menos de esa distancia otros pueblos que también tengan derecho a la dotación y restitución de ejidos y no haya en sus inmediaciones la tierra laborable necesaria para hacer la dotación completa. Artículo 11. En las regiones áridas o cerriles, la asignación a cada jefe de familia o individuo mayor de diez y ocho años, podrá hacerse hasta por triple número de las hectáreas antes citadas. Artículo 13. Cuando la dotación de ejidos deba de hacerse sobre diversas propiedades, cada una de ellas quedará afectada conforme a sus respectivas extensiones, considerando siempre la calidad de las tierras.

El reglamento exceptúa del procedimiento de dotación (expropiación) a los terrenos que tengan una extensión no mayor de 150 hectáreas en terrenos de riego o humedad; de 250 hectáreas en terrenos de temporal que aproveche una precipitación pluvial anual abundante y regular; de 500 hectáreas en terrenos de temporal de otras clases. Para proteger a las grandes propiedades, se condiciona la dotación en caso de que estos límites se sobrepasen en cualquier extensión (era común); pero cuando la superficie constituya una unidad agrícola-industrial, sólo le impone al dueño, “ceder una superficie igual” a la que les corresponde entregar, en terrenos de buena calidad y en el lugar más inmediato posible (art. 14). El Reglamento va fijando la extensión de la pequeña propiedad al señalar:

Artículo 16. En todos los casos en que se tomen terrenos para dotación de ejidos, se respetará al propietario de la finca afectada la superficie que señalan las fracciones I, II, y III del artículo 14, sujeta dicha superficie a las modificaciones que establece el artículo 17 (art. 15).

Artículo 17. En el caso de que en las inmediaciones de algún núcleo de población que tenga derecho a solicitar ejidos no existan sino propiedades de las comprendidas en los incisos, I, II y III del artículo 14, las extensiones respectivas deberán reducirse a la mitad.

Otras garantías que tenían los propietarios y los terratenientes la establecía el artículo 20 cuando los terrenos afectados por una dotación de ejidos se en-

cuentren aprovechados con cultivos cíclicos; los propietarios de los mismos podrán ceder, a cambio de ellos, una superficie igual a la que les correspondía entregar en terrenos de la misma calidad, siempre que la distancia entre esos terrenos y el pueblo que deba recibirlos no sea mayor de cinco kilómetros. En caso de que los propietarios afectados no manifiesten por escrito antes de que se pronuncie el fallo definitivo, que aceptan entregar otros terrenos, entonces dispondrán del plazo de un año para levantar sus cultivos, y si desean conservarlos y explotarlos, deberán celebrar un arreglo con el pueblo beneficiado, por medio de la Comisión Local Agraria respectiva.

La circular número 51, de 11 de octubre de 1922, de la Comisión Nacional Agraria entre otras recomendaciones, impulsó el cooperativismo entre el campesinado nacional considerando lo siguiente:

Así, pues, es preciso organizar la introducción de la maquinaria agrícola de manera que ésta rinda su máxima utilidad, y esto sólo se consigue con la cooperación rural que trata de impulsar la Comisión Nacional Agraria.

Para el efecto, procurará organizar cooperativas en todos los pueblos, congregaciones o rancherías, con tendencia, naturalmente, a constituir organismos superiores, sólidos y bien ramificados, pero sin olvidar que el agricultor, por psicología se muestra reacio a unirse con gentes cuya conducta desconoce y no puede investigar personalmente. A, más, se procurará organizar la cooperación no sólo en lo relativo a los procedimientos de producción, porque, para que sus resultados sean fructíferos, tras de la organización que tienda a producir más y mejor, se impone la que tienda a la mayor y mejor venta.

Una organización de esta naturaleza, no cree la Comisión Nacional Agraria que debe dejarse a la simple iniciativa de los campesinos empobrecidos por una prolongada explotación que los imposibilita para reunir el capital que, según afirma Prost, tiende a predominar a medida que los procedimientos de producción de perfeccionan. Juzga muy por el contrario que ella misma debe controlar su funcionamiento y aun imponer su instalación, amparándose en la facultad que tiene la Nación para imponer en todo tiempo a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, tanto más cuanto que los terrenos ejidales en que se instalará la explotación cooperativa, están bajo el dominio eminente de la Nación.

En sus puntos resolutivos, la Comisión Nacional Agraria señala:

26. La Comisión Nacional Agraria organizará la explotación ejidal en forma cooperativa por conducto de su Departamento de Aprovechamiento de Ejidos y de sus instaladores de cooperativas.

27. Las cooperativas instaladas serán asesoradas por el instalador nombrado al efecto hasta que puedan prosperar sin ayuda oficial, y serán administradas por el mismo Comité Administrativo aumentado en su número de miembros, dentro

del cual se designarán un Gerente y tres Consejeros que tendrán carácter de Secretario, Tesorero y Almacenista, respectivamente.

28. Antes de instalar ninguna cooperativa, la Comisión Nacional Agraria, por conducto de su Departamento de Aprovechamiento de Ejidos, definirá con precisión el objeto de la cooperativa (lechera, ganadera, hortícola, etcétera), y especificará la forma y magnitud del auxilio oficial que se le imparta, siempre que acuerde que éste es de impartirse, en el concepto de que en todo caso, los cooperadores serán individual y conjuntamente responsables de los compromisos que la cooperativa contraiga.

29. Aunque cada cooperativa se instale con sujeción al reglamento que un estudio especial de cada caso determine, todas deberán descansar sobre las bases fundamentales siguientes:

I. Repartición de beneficios en proporción al trabajo aportado.

II. Igualdad de los asociados en los derechos de administración, según la fórmula “un cooperador, un voto”.

III. Reserva del fondo de previsión como inalienable y colectivo en caso de separación de socios.

IV. Que el Consejo de Administración informe de su gestión anualmente en asamblea general y que ésta pueda ser convocada en cualquier defensa de los derechos del pueblo y el cumplimiento de las obligaciones que el mismo tenga respecto de las aguas, y hacer dentro del pueblo la repartición de la mejor manera posible, sujetándose a los reglamentos e instrucciones que de un modo general fije la Comisión Nacional Agraria, por los conductos que ella juzgue convenientes.

Para probar su voluntad de realizar la justicia social para los campesinos mexicanos, el Presidente Obregón publica un decreto –*Diario Oficial*, de fecha 12 de noviembre de 1923– donde manifiesta sus pensamientos y decisiones que, por su importancia, reproducimos a continuación:

CONSIDERANDO: Que la idea de verdadero mejoramiento social anhelada por la Revolución mexicana implica fundamentalmente la salud económica de los que trabajan la tierra, pues ellos forman la abnegada vanguardia de toda nuestra clase laborante;

CONSIDERANDO: Que la conformación hidrográfica de nuestra patria favoreció siempre a los dirigentes de su economía social y de sus dictaduras políticas, con la ayuda de los elementos técnicos, a formular una legislación de aguas decididamente individualista y de tipo colonial, que dejaba, como de hecho dejó, a pueblos y comunidades agrícolas a merced de los concesionarios y usuarios cuyas influencias cerca del poder político eran incontestables dada esa unilateral legislación;

CONSIDERANDO: Que los pueblos de la República encarnan de por sí la causa más alta y respetable de la Revolución, ya que ellos, apoyados o no por las fuerzas vivas de la política y de las finanzas, han de seguir cumpliendo su augusto destino de productores de la dinámica vital de la Nación;

CONSIDERANDO: Que conforme al artículo 27 de la Constitución General de la República, la propiedad individual de las aguas de jurisdicción federal, no puede ser reconocida ni aun a título de concesión, confirmación, restitución o reivindicación; pero sí puede concederse el aprovechamiento y uso a particulares o sociedades civiles o mercantiles constituidas según las leyes mexicanas, que presenten las solicitudes respectivas ante la Secretaría de Agricultura y Fomento y cumplan con los requisitos establecidos por la Ley de Aprovechamiento de Aguas de 1910 y por el Reglamento de 31 de enero de 1911; pues por cuanto se refiere a los pueblos, condueñazgos, tribus y demás corporaciones de población a que se refiere el párrafo 9o. del mencionado artículo 27 constitucional, deben aplicarse los preceptos del Decreto de 6 de enero de 1915;

CONSIDERANDO: Que siempre que exista un antagonismo entre las concesiones y confirmaciones de aguas hechas a particulares y las dotaciones o restituciones de las mismas solicitadas por los núcleos de población antes enumerados, debe darse la preferencia a éstos sobre aquéllos, en virtud de que el derecho de los pueblos se encuentra ya reconocido y sancionado por nuestra ley fundamental, en tanto que el de los individuos deriva de una disposición administrativa que no puede prevalecer sobre la Constitución General de la República, sino antes bien ajustarse a ella para que pueda tener validez. En efecto, el decreto de 6 de enero de 1915, declara nulas todas las enajenaciones de aguas pertenecientes a los pueblos, hechas por las autoridades de los Estados en contravención de las leyes; nulas también las concesiones o ventas de aguas hechas por las Autoridades Federales, y todas las diligencias de apeo o deslinde practicadas en determinado periodo de tiempo, por compañías, jueces y otras autoridades de los estados o de la Federación, con las cuales se hayan invadido ilegalmente las aguas de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos. Por otra parte, el artículo 27 de la Constitución de la República dice clara y terminantemente que: "Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas." Por último, los antecedentes históricos de nuestra actual legislación sobre esta materia que se encuentran en las Leyes de Indias, corroboran el concepto jurídico de nuestros constituyentes, porque las leyes coloniales establecieron diferencia legal entre las tierras y las aguas, estimando las segundas como una acción natural de las primeras para el efecto de su titulación, no haciéndose por lo general mercedes de tierras, sino de tierras y de aguas;

CONSIDERANDO: Que desde el punto de vista del desarrollo de la riqueza agrícola del país, la falta de agua para el regadío de las tierras ejidales, priva una gran parte de éstas del cultivo, perpetuando el abandono de nuestros recursos naturales y el estado de miseria en que los trabajadores de los campos han vivido hasta ahora, este ejecutivo ha tenido a bien adicionar el artículo 1o. del Reglamento Agrario expedido por el mismo con fecha 10 de abril de 1922, en los siguientes términos:

ARTÍCULO PRIMERO. Pueden solicitar y obtener tierras en concepto de dotación o restitución de ejidos en toda la República: I. Los pueblos; II. Las rancherías;

III. Las congregaciones; IV. Los condueñazgos; V. Las comunidades; VI. Los núcleos de población existentes en las haciendas que hayan sido abandonadas por sus propietarios y que tuvieren necesidad de cultivar los terrenos de las inmediaciones, a fin de poder subsistir, y VII. Las ciudades y villas cuya población haya disminuído considerablemente o que hayan perdido la mayor parte de sus fuentes de riqueza, así como su carácter de centros industriales, comerciales o mineros. También tendrán derecho preferente las expresadas corporaciones de población al uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal, que basten para satisfacer sus necesidades agrícolas. Estos derechos se ejercerán ante las autoridades creadas por el Decreto de 6 de enero de 1915.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Dado en El Fuerte, Estado de Jalisco, a primero de noviembre de mil novecientos veintitrés.- A. Obregón.- El subsecretario de Agricultura y Fomento, Encargado del Despacho, R.P. de Negri, Rúbrica.- Al C. licenciado Enrique Colunga, Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación -Presente." Lo que comunico a usted para su publicación y demás efectos. Sufragio Efectivo. No Reelección. México, 6 de noviembre de 1923.- El Secretario de Estado y del Despacho de gobernación, Enrique Colunga, Rúbrica.

Hemos dicho anteriormente que Álvaro Obregón sentía preferencia por la pequeña propiedad de la tierra como buen nortño y así lo manifestaba públicamente. En cuatro citas de Arnaldo Córdoba, tomadas de sus discursos y de una publicación denominada *El problema agrícola y agrario*, suscrita por el mismo general, se demuestra lo anterior: Ante un grupo de legisladores, en 1920, Obregón señala:

Es natural —dice ante un grupo de legisladores en 1920— que si la agricultura en otros países cuenta con esos tres factores que se llaman: capital traducido a propiedad, a maquinaria moderna, a implementos que simplifiquen el trabajo, inteligencia —que significa organización y dirección y trabajo que es en el que concurren los jornaleros—, en esas condiciones puede obtener el capital las ventajas suficientes para satisfacer sus exigencias y puede obtener el jornalero un salario que le permita vivir con algún bienestar.

En su conferencia en la Cámara Agrícola Nacional de Jalisco, el 18 de noviembre de 1919, expresaba:

Una de las formas de resolver el problema agrario es, sin duda, el fomento de la pequeña agricultura. Yo soy partidario de que la pequeña agricultura se desarrolle, porque soy partidario de que se le dé ayuda a todo aquél que haga esfuerzos por salir de su medio estrecho y mezquino, y que a todo aquel que tenga empeño por lograr su mejoramiento se le tienda la mano; pero no creo de ninguna manera que se deba recurrir al fraccionamiento de propiedades para dotar de

ellas a los pequeños agricultores, antes de que se haya logrado el desarrollo evolutivo de la pequeña agricultura. No opino tampoco que para el desarrollo de esa pequeña agricultura se use de la violencia y del despojo. Yo creo que la manera de fomentarla no consiste en desmembrar una gran propiedad y dividirla en fracciones de las cuales corresponderían (los) terrenos a un individuo, el manantial de la hacienda, si lo tiene, a otro, las casas al de más allá, etcétera. En esta forma se destruye sin obtener provecho alguno. Yo creo que la pequeña agricultura debe desarrollarse, fomentarse y contar con el apoyo del gobierno, y de esa manera México sería uno de los países más productores de la tierra y entonces podríamos lograr nuestra independencia económica sin que gravitaran enormes impuestos sobre un reducido número de contribuyentes. No creo que este trascendental problema pueda resolverse mediante un ligero estudio ni con la repartición de unos cuantos terrenos.

Vamos a darle terrenos a todo el que lo solicite —decía a los diputados—, pero vamos a hacerlo gradualmente; vamos a destruir la gran propiedad cuando esté sustituida con la pequeña propiedad. Vamos a ir a este reparto de tierras contra todos los latifundistas que actualmente siguen usando los sistemas rutinarios, porque éstos jamás estarán en condiciones de mejorar a sus jornaleros, los procedimientos que usan están en pugna con todo principio económico, porque les resultan los productos más malos y más caros, y esto no podrá permitirles proporcionar una mejoría a sus jornaleros. Vamos entonces preferentemente a utilizar los latifundios que usen esos procedimientos y a dar tierras a todo el que las necesite, a todo el que esté capacitado para conservarlas, y vamos a dar una tregua a los que estén usando procedimientos modernos para que se vean estimulados, para que evolucione rápidamente nuestra agricultura y podamos llegar a alcanzar en un periodo próximo un desarrollo máximo: que no tengamos que pedir aranceles proteccionistas contra los granos que vienen de fuera y que tengan que atemorizarse los centros productores de otros países porque nosotros invadamos sus mercados.

El agricultor —decía Obregón— ha sido siempre la base de las riquezas nacionales en los países esencialmente agrícolas como el nuestro; pero el agricultor, como todas las demás fuentes de riqueza que han servido para el progreso de la humanidad, alcanzó en los últimos tiempos una evolución admirable, una evolución que ha permitido que en otros países, combinado el capital, la inteligencia y el trabajo, hagan producir a la tierra su máximo con un costo mínimo, y permita a los agricultores pagar jornales muy altos y vender cereales a muy bajos precios. Y la consecuencia de esto directamente favorece el bienestar de los trabajadores. En nuestro país, desgraciadamente, una mayoría de los terratenientes han permanecido absolutamente ajenos a la evolución de la agricultura; han seguido sus procedimientos rutinarios, a tal grado que no han podido competir con los productos similares de otros países del mundo y siempre piden derechos arancelarios proteccionistas para poder obtener un precio que les permita vender sus productos.²⁴⁴

²⁴⁴ Arnaldo Córdoba, *op. cit.*, pp. 276-279.

Existía en ese tiempo un problema consistente en la falta de “pueblos libres”, rancherías o comunidades dentro de los latifundios poseídos por los hacendados, por lo cual la Comisión Nacional Agraria se dirigió a los gobernadores de los estados el 6 de octubre de 1920, a fin de que éstos promovieran ante las legislaturas locales la “erección de los pobladores existentes formados por los trabajadores de los mismos y sus familiares” porque éstos no tenían capacidad jurídica para ser dotados, convirtiéndolos en rancherías, pueblos libres o comunidades según su importancia a fin de que las comisiones locales agrarias proceda a dotarles de tierras (Circular núm. 40).

La cuestión internacional

La política agraria de Obregón se mantuvo firme; pero cautelosa tanto en lo interno, como en lo internacional, sobre todo con los Estados Unidos de América que intervinieron para defender los intereses de los inversionistas de aquel país. La fuerza social desencadenada por la Revolución mantuvo expectantes a los inversionistas extranjeros quienes habían permanecido unidos a los hacendados porfiristas y ayudado al usurpador Victoriano Huerta a liquidar todo vestigio democrático maderista. Ante la amenaza que significaba la nueva Constitución de 1917 y especialmente el artículo 27 constitucional, constantemente acudían al gobierno norteamericano para alertarlo sobre los peligros del movimiento revolucionario.

En la revolución constitucionalista, jefaturada por Venustiano Carranza, la participación de Francisco Villa con sus victorias sobre el ejército federal, fue decisiva para el triunfo contra Victoriano Huerta; pero cuando el gobierno de Venustiano Carranza fue reconocido por Estados Unidos, el centauro del norte anunció públicamente que tomaría venganza y así lo hizo asesinando a 18 norteamericanos en Santa Isabel, Chihuahua, que viajaban en un tren (10 de enero de 1916) y el 9 de marzo del mismo año asaltó con 300 hombres la población fronteriza de Columbus, Nuevo México (Estados Unidos). Sólo fueron tres horas de ocupación pero que desencadenaron la intervención militar extranjera para perseguir a Villa y capturarlo, denominando esta intervención militar como la expedición punitiva. Al saberlo Venustiano Carranza ordenó la salida de 2,500 soldados bajo las órdenes del general Luis Gutiérrez con el mismo objetivo. Los “vecinos” venían comandados por el general John Joseph Pershing, con 3,000 soldados. La expedición punitiva duró del 14 de marzo de 1916, al 15 de febrero de 1917. Su búsqueda resultó infructuosa; pero la invasión militar norteamericana estuvo presente, curiosamente o si se quiere “interesadamente”, durante las deliberaciones del Congreso Constituyente de Querétaro. En efecto, Venustiano Carranza se dirigió a los constituyentes presentando su proyecto de reformas a la Constitución de 1857, el 10. de diciembre de 1916 (ya estaba el ejército de Estados Unidos) y las deliberaciones del Con-

greso Constituyente se clausuraron en una sesión solemne el 31 de enero de 1917. La Constitución fue promulgada el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el 1o. de mayo del mismo año. El 15 de febrero de 1917 salió por Veracruz el ejército extranjero.

En realidad, como dice Arnaldo Córdoba, Obregón heredó los problemas internacionales planteados por el movimiento social de 1910 que, como revolución violenta, amenazó a propios y extraños causando serias preocupaciones entre los inversionistas extranjeros que eran protegidos por sus propios gobiernos. Nos dice este destacado escritor:

Obregón heredó los problemas planteados por la Revolución respecto a la dependencia del país, en lo económico y lo político, de las potencias imperialistas, y sobre todo, el problema que representaban la propiedad adquirida por extranjeros y los negocios que éstos mantenían en México; heredó, asimismo, otros problemas creados directamente por el golpe militar de 1920 y que tenían que ver con la situación del nuevo gobierno frente al de los Estados Unidos. En el primer caso había una tradición nacionalista que defender ante el empresario y el Estado extranjeros y que se expresaba claramente en la doctrina Carranza; en el segundo caso, había que superar las dificultades surgidas entre México y los Estados Unidos a raíz de la lucha armada y encarar los peligros que entrañaba el arma del reconocimiento diplomático, que el gobierno norteamericano esgrimía como medio de disuasión y de chantaje en contra del obregonismo. Afirmar que el caudillo sonorense no esperaba más que la oportunidad para entregar el país, atado de pies y manos al imperialismo, sería tan exagerado como sostener que su nacionalismo fue coherente e irreductible en todos los casos y frente a todas las circunstancias...

En su programa de gobierno de 1927, el caudillo de Sonora manifestaba que se proponía "consolidar la personalidad política y moral de nuestra nacionalidad como pueblo autónomo", estrechando lazos con los países latinoamericanos y sosteniendo una posición nacionalista frente a los Estados Unidos. Por supuesto que esto no significaba que la independencia del país pudiera realizarse de manera exclusiva a través de medidas políticas o con buenos deseos: No podemos ufanarnos de haber realizado nuestra consolidación definitiva de pueblo autónomo y soberano —afirmaba—, mientras nuestra independencia económica no quede igualmente establecida en forma definitiva también...

Desde el porfiriato este problema fue reconocido: el desarrollo nacional dependía, primordialmente, de la insuficiencia del capital Nacional, lo cual no podía ser resuelto sin las inversiones y el financiamiento extranjero. La doctrina Carranza, como expresa Córdoba, consistía en asegurar frente a nuestra soberanía, que esas inversiones fuesen pacíficas para evitar hipotecar la soberanía, independencia y autodeterminación —agrego yo— frente a la práctica del poderoso país vecino que consiste en proteger, por todos los medios a su alcance —generalmente militares—, los intereses económicos de sus ciudadanos.

En particular, Obregón no cesó de hacer llamamientos a los hombres de negocios estadounidenses, tratando siempre de poner de relieve que los beneficios serían debidamente garantizados: Ahora –decía en enero de 1921–, el Gobierno que represento y el pueblo de México, gustosos abren los brazos a todos los hombres de negocios de los Estados Unidos del Norte, que vienen a trabajar y que tienen los mejores deseos de obtener justas ventajas en la explotación de nuestras riquezas naturales, bajo una base de respeto a nuestras leyes...²⁴⁵

Ante un grupo de negociantes norteamericanos venidos de excursión a México, Obregón declaró:

Nosotros necesitamos mucho capital, nosotros queremos que venga el capital del extranjero, que tenga corazón y que tenga conciencia; no queremos ese capital de los grandes trusts y de las grandes empresas cuyos representantes no tienen ningún contacto con sus trabajadores, e ignoran sus necesidades, y no aprenden a quererlos; nosotros hacemos un llamamiento al capital que venga a regirse por la moral moderna, que no aprecie solamente las ventajas materiales de sus éxitos por los dividendos anuales que perciba, y que se regocije cuando contribuya con su esfuerzo al desarrollo de nuestros países y al bienestar colectivo de nuestras masas de trabajadoras.

A continuación, Obregón hizo el siguiente dramático llamamiento:

¡Volved a nuestra patria, ilustres huéspedes nuestros! Decid al gran pueblo de Norteamérica que si extiende su mano, encontrará la nuestra que la busca. Que México no es el país en descomposición que le han presentado los primeros explotadores de nuestras riquezas que han querido alarmar a sus propios connacionales para tomarse el tiempo necesario y acapararlas en su propio provecho, que nosotros no queremos que las riquezas de México vayan a manos de un trust que extorsione con ellas a los hijos de su propia patria, ni que signifique lastre material en los que desarrollen su propio Gobierno; que nosotros alimentamos aspiraciones muy nobles; que el mexicano ha regado con su propia sangre, y que aún le queda mucha para fecundizarlas, si manos profanas pretendieran matarlas en su cuna...

Obregón se vio obligado a aceptar todas y cada una de las exigencias que le plantearon los capitalistas extranjeros que tenían intereses en México, y en especial los petroleros y los banqueros; cada concesión en este sentido significó siempre una abrogación de hecho de los principios de la Revolución, aunque en menor grado, por sus efectos, de lo que generalmente se supone...

²⁴⁵ *Ibidem*, pp. 293 y ss.

La base del reconocimiento, por tanto, fue la exigencia de que Obregón satisficiera las demandas de los petroleros. Se sabe que Obregón en realidad nunca se opuso a ello; de hecho, su resistencia a aceptar, en favor de los petroleros y demás propietarios extranjeros, que en su respecto no se aplicaría la Constitución de 1917 ni las leyes constitucionales a ella asociadas, se limitó a una simple cuestión de forma que entrañaba una lesión grave a la soberanía nacional: en efecto, el gobierno estadounidense exigía que, previamente al reconocimiento, México y Estados Unidos firmaran un “tratado de amistad y comercio”, mediante el cual el gobierno mexicano se comprometiera a reconocer los derechos de los propietarios extranjeros y a no dar efectos retroactivos a la Constitución y a sus leyes derivadas.

Córdoba analiza algunos puntos del “Tratado de amistad y comercio” que los vecinos del Norte exigían como paso previo al reconocimiento del gobierno de Obregón. Señalando:

Pero la situación en este caso era la imposición pura y simple de la fuerza y en modo alguno una situación de derecho. De ello da una prueba fehaciente el punto central del proyecto de tratado propuesto por el secretario de Estado Hughes al gobierno de Obregón y que tiene que ver con la renuncia por parte de este gobierno a aplicar la legislación constitucional: ...los Estados Unidos Mexicanos declaran que ni la Constitución de México, puesta en vigor en 10. de mayo de 1917, ni el decreto de 6 de enero de 1915, al cual se refiere dicha Constitución, tienen efectos retroactivos en su aplicación; que ni la mencionada Constitución ni el indicado decreto, ni cualquier decreto del Ejecutivo u orden militar o administrativa, ni cualquier ley federal o local que se haya expedido o puesto en ejecución con anterioridad o para lo sucesivo, tienen o podrán tener efecto de cancelar, destruir o perjudicar ningún derecho, título o interés en cualquier propiedad, cualquiera que fuese su naturaleza y dondequiera que estuviese situada, y que, previamente a la vigencia de dicha constitución y del citado Decreto de 6 de enero de 1915, fue habida de acuerdo con las leyes de México entonces existentes, expresas o interpretadas; y que todas las tierras de cualquier carácter y todos los derechos e intereses comprendidos y todas las propiedades de cualquier naturaleza y que de acuerdo con las leyes de México existentes entonces, expresas o interpretadas, fueron adquiridas por ciudadanos americanos, corporaciones, compañías, asociaciones o individuos, en la fecha en la promulgación de la mencionada Constitución, o en la fecha de expedición del indicado Decreto de 6 de enero de 1915, o hubiesen sido adquiridas por cualquier compañía, corporación o asociación extranjera o nacional, en la cual estuviesen interesados, son y deberán ser garantizadas a dichos propietarios y a cualquier concesionario o cesionario, por concesión o cesión hecha con anterioridad, o para lo sucesivo, sean o no los dichos concesionarios o cesionarios ciudadanos mexicanos...

Como señaló muy justamente Frank Tannenbaum, se estaba solicitando del gobierno de México que renunciara para siempre a su derecho a legislar sobre casi una mitad de su riqueza nacional (el 40 por ciento de la misma estaba en manos de extranjeros) y que aceptara ligarse las manos respecto al resto, pues si no podía afectar la propiedad extranjera, “cualquiera que fuese su naturaleza”, no podía, en modo alguno, legislar para la restante propiedad mexicana. Reconocer derechos adquiridos para unos, en efecto, aunque tales fuesen extranjeros, implicaba reconocerlos para los demás, es decir, equivalía a aceptar que la Revolución no había sido revolución sino un mero juego de chicos. Ciertamente el tratado no fue firmado, pero las existencias que contenía fueron satisfechas poco a poco por el gobierno obregonista, primero, al hacer que la Suprema Corte de Justicia sentara jurisprudencia declarando irretroactiva la Constitución y la legislación derivada en relación con los propietarios extranjeros; después, cambiando la misma legislación derivada o dejando de dictarla y ponerla en acto, y finalmente, acordando las convenciones de reclamaciones por daños a extranjeros y que fueron materia de las Conferencias de Bucareli.

Los convenios de Bucareli

Por mucho tiempo permanecieron ocultas las conversaciones que sostuvieron representantes del general Obregón y de Washington, D.C., con objeto de obtener el reconocimiento del gobierno por él presidido. El estira y afloje se centró en el artículo 27 constitucional en materia de petróleo y en el reparto agrario de tierras propiedad de extranjeros, mayormente norteamericanos a pesar de que se hicieron concesiones a los propietarios extranjeros, los representantes norteamericanos del presidente Warren W. Harding —que fueron Charles Beecher y John Barton Payne— insistieron en la firma de un tratado de “amistad y comercio”, rechazando Obregón este reconocimiento condicionado, porque las fuerzas revolucionarias y la opinión pública nacional lo podían acusar de doblegarse ante las exigencias del imperialismo lo cual no hizo Venustiano Carranza al aplicar su doctrina internacional. Lorenzo Meyer nos dice:

Cuando Obregón asumió el poder en diciembre de 1920, México estaba aislado internacionalmente. El que varios gobiernos latinoamericanos le hubieran reconocido ya como el legítimo Presidente de México, y el que 24 gobiernos aceptaran enviar representaciones oficiales a las celebraciones del centenario de la consumación de la Independencia mexicana, no ocultaba el hecho de que mientras Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia no nombraran embajador o ministro en México, el resto de la red diplomática mexicana era más simbólica que real. Además y para complicar la situación, en Estados Unidos los demócratas acababan de ser derrotados de manera contundente por los republicanos encabezados por Warren W. Harding, y en esas condiciones se tornaba más difícil para Obregón lograr el reconocimiento incondicional que necesitaba para impedir

que las fuerzas del nacionalismo lo acusaran de doblegarse a las presiones imperialistas que Carranza había podido resistir en condiciones más difíciles...

La estrategia mexicana de debilitar la resistencia de las cancillerías extranjeras al reconocimiento incondicional por la vía de los hechos, marchó por tres grandes avenidas. En primer lugar, Obregón invitó a los representantes de varias cámaras de comercio norteamericanas a visitar México y sugirió que el intercambio entre los dos países aumentaría a partir del momento en que Washington decidiera normalizar las relaciones diplomáticas con México (México había adquirido en 1921, productos norteamericanos por 267 millones de dólares). La segunda vía consistió en negociar con los banqueros representantes de los tenedores de la deuda externa mexicana la reanudación del pago. En septiembre de 1921, Thomas Lamont, representante del Comité Internacional de Banqueros, viajó a México para negociar la reanudación del pago, pero la negociación se topó con un obstáculo: la negativa de Lamont a que México alentara a los petroleros a comprar los bonos de la deuda en el mercado abierto, por estar devaluados. El banquero pretendía el pago al precio nominal. Sin embargo, las puertas para continuar la negociación no se cerraron, y en mayo de 1922, De la Huerta viajó a Nueva York para reanudar las pláticas. Esta vez sí se llegó a un arreglo, pero sus términos fueron bastante costosos para México. No obstante ciertas resistencias en el gabinete, Obregón finalmente dio su aceptación a los términos acordados entre De la Huerta y Lamont. El Acuerdo del 16 de junio reconocía una deuda que incluía la ferrocarrilera y los intereses no pagados desde 1914; el monto total era de 508'830,321 dólares, que serían pagados en un periodo de 40 años a partir de 1923 y en anualidades mínimas de 15 millones de dólares; estos recursos provendrían básicamente, de los impuestos petroleros. El acuerdo fue muy criticado en México por haber aceptado los bonos devaluados a su valor nominal, pero con el respaldo de Obregón, el Congreso lo ratificó el 29 de septiembre de 1922.

La tercera vía fue la búsqueda de un acuerdo con los petroleros. En este campo, el Gobierno de Obregón alentó a la Suprema Corte para que diera cinco resoluciones en relación a otros tantos amparos que habían sido interpuestos por las empresas petroleras extranjeras en contra de los decretos de Carranza. El primer fallo —que señaló el camino que pronto siguieron otros cuatro—, se dio el 30 de agosto de 1921. Según los términos del fallo, el Artículo 14 de la Constitución impedía la aplicación retroactiva de la ley y por tanto los decretos de Carranza basados en la nueva legislación constitucional (Artículo 27), eran nulos en la medida en que afectaban derechos adquiridos. Sin embargo, para que esos derechos provenientes del pasado prerrevolucionario fueran considerados reales después de 1917, era necesario que las empresas petroleras demostraran que habían efectivamente iniciado sus actividades petroleras en los terrenos que deseaban amparar, antes de que la nueva Constitución hubiera entrado en vigor (a esto se le llamó la doctrina del “acto positivo”). En la práctica, todos los terrenos en algún proceso de exploración o explotación (entre el 80 y 90 por ciento del total), quedaban protegidos de la nacionalización; de esta manera la

legislación de la Revolución sólo se aplicaría a las zonas inexploradas y marginales, las que las empresas mantenían como reserva. Para 1922 ya existían las cinco ejecutorias y, por tanto, se había sentado jurisprudencia...²⁴⁶

El presidente Obregón al pronunciar su discurso ante el Congreso de la Unión en ocasión del periodo extraordinario de sesiones a que fue convocado, el 7 de febrero de 1921, adelantó su convicción sobre la Ley Agraria y el petróleo mexicano, motivo de controversias y reclamos internacionales. En esa ocasión dijo:

La Ley Agraria tiene por objeto solucionar en lo posible, el ya viejo aunque siempre importante problema de las tierras. En el programa revolucionario figura en primer término la distribución equitativa de la tierra entre la clase proletaria, y el Ejecutivo debe velar por que esa promesa no quede en la esfera de los ensueños políticos, sin que por eso se pretenda trastornar todo el régimen agrario que impera, ni atacar en su base los fundamentos mismos de la vida agrícola del país. El proyecto de Ley Agraria que someto a la consideración del Poder Legislativo, si bien está inspirado en principios revolucionarios más avanzados, también se funda en el conocimiento concreto de las necesidades del país y de las dificultades prácticas que una ley de esa índole ha de encontrar en su realización.

En torno a la cuestión del petróleo se agitan grandes problemas de carácter interno e internacional, que han de tener no poca resonancia en la marcha futura del país. Por un lado el principio de autonomía nacional que la revolución proclamó como indispensable para incorporar al progreso económico todas las fuerzas vivas y todos los elementos de riqueza de la República; y, por otra parte, los intereses de los dueños de fundos petroleros que se oponen a la aplicación del artículo 27 constitucional, sea ante los tribunales de México, o sea en forma diplomática. Todo ha contribuido a que el problema del petróleo tenga resonancia en el extranjero y presenta graves dificultades que solo podrán resolverse estudiando con serenidad la manera de salvar los intereses de la nación sin lesionar injustamente el patrimonio de propios y extraños que se haya constituido con arreglo a la ley y la justicia.²⁴⁷

En su primer informe de gobierno (1.º de septiembre de 1921) al referirse a las relaciones bilaterales con Estados Unidos expresó:

Al iniciarse el actual periodo presidencial y antes de que pudiera juzgarse, por su propia actuación, de la capacidad de este Gobierno para desarrollar el progra-

²⁴⁶ Lorenzo Meyer, *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, publicación del Senado de la República, tomo VI, México, 1991, pp. 49 y ss.

²⁴⁷ *Los presidentes de México ante la nación*, editado por la XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1966, tomo III, p. 423.

ma anunciado en el campo electoral, subsistía en el Departamento de Estado de Washington, la idea de garantizar los intereses de los americanos en México, mediante un tratado previo a la reanudación de las relaciones diplomáticas entre los dos países. Posteriormente se indicó que, por ese medio, podría quedar otorgado de modo implícito el reconocimiento al Gobierno de México, y el de los Estados Unidos, al efecto insinuó o propuso informalmente un proyecto de Tratado de Amistad y Comercio.

Este proyecto de Tratado contenía estipulaciones contrarias a algunos de nuestros preceptos constitucionales; su adopción, por lo tanto, conduciría inevitablemente a crear una situación privilegiada en favor de los americanos residentes en México que se haría automáticamente extensiva a los nacionales de otros países, por causa de la conocida cláusula de la nación más favorecida, esto es, tendería a producir –a menos de que se reformara la Constitución de acuerdo con las demandas de un Poder extraño– ventajas injustificadas en favor de los americanos residentes en México o, en general, de un grupo de extranjeros sobre el resto de ellos, y, lo que es peor aún, sobre los mismos mexicanos.

Pero aunque esto no fuera así –ya que se trataba de un simple proyecto sujeto al estudio de este Gobierno y que el de la Casa Blanca, según indicaciones ulteriores, no tiene el propósito de insistir en estipulaciones contrarias a nuestras leyes–, el Gobierno de México ha pensado que no es posible, ni conveniente, ni necesario firmar un Tratado semejante, en tales condiciones, toda vez que su precedencia respecto del reconocimiento o la simultaneidad de ambos actos, o su fusión, considerando que la firma de dicho Tratado pudiera implicar o significar, al mismo tiempo, la reanudación de las relaciones diplomáticas entre los dos países, hubiera dado al reconocimiento el carácter de condicional y hubiera lesionado gravemente la soberanía de México. Es éste, en efecto, un estado cuya existencia y soberanía jamás han sido cuestionadas durante cien años, y sus gobiernos, por consiguiente, tienen derecho a ser reconocidos por los gobiernos de los demás países, de acuerdo con el uso establecido, es decir, sin más condición que su legalidad y su capacidad para cumplir sus deberes y compromisos internacionales. No sería, pues, justificable, a la luz del Derecho Internacional, la exigencia de que el Ejecutivo de México contrajera compromisos de antemano, para que le fuera otorgado el reconocimiento. Pero aparte de esta razón de Derecho, tampoco podría justificarse tal exigencia –por innecesaria aun para los intereses que con ella se pretende proteger– si se toma en cuenta que el actual jefe del Gobierno ha hecho, primero como candidato y después como gobernante, repetidas declaraciones de ajustar su política a los dictados de la ley y de la moral, y abundan las pruebas, tanto en su capacidad para desarrollar esa política, como del apoyo que en tal sentido le prestan los otros poderes de la federación, pruebas debidamente apreciadas por todos los gobiernos de países europeos, americanos y asiáticos, que no han vacilado en reanudar sus relaciones diplomáticas con el de México” (*Los presidentes de México ante la nación*, t. III, p. 440).

Para demostrar lo innecesario que era la firma de un tratado (amistad y comercio) entre los dos países aludió a todo lo que su gobierno había hecho para dar satisfacción a las exigencias de los gobiernos extranjeros señalando:

Así pues, las tres cuestiones que principalmente importan a los derechos de los extranjeros en México, o sea, la reanudación del servicio de la deuda pública, la reparación equitativa de los daños causados por la Revolución, mediante fallos imparciales de comisiones mixtas y la interpretación no retroactiva del artículo 27 constitucional, pueden considerarse ya resueltas por la simple ejecución voluntaria del programa sano del Gobierno de México y resulta, por lo tanto –como lo expuse antes–, no solamente innecesario consignarlas en un tratado con un Gobierno extranjero, sino también indecoroso, ya que, por un lado, las relaciones diplomáticas están en suspenso y que, por el otro, un Tratado internacional quitaría a los referidos actos de nuestro gobierno su indiscutible carácter de espontaneidad.

A pesar de lo manifestado por Obregón el reconocimiento de su gobierno, por parte de Estados Unidos, no se hizo. En su segundo informe de gobierno (1o. de septiembre de 1922) resumió el problema de la siguiente manera:

Actitud del Gobierno americano: abstenerse de reconocer al Gobierno actual de México y de reanudar con él sus relaciones diplomáticas, mientras no cuente con las garantías que, en su concepto, son necesarias para la seguridad de los derechos adquiridos legalmente por los ciudadanos americanos en nuestro territorio, antes de la vigencia de la Constitución de 1917. El Departamento de Estado de Washington propuso, al efecto, desde el 27 de mayo de 1921, el proyecto de un Tratado de Amistad y Comercio, con estipulaciones conducentes a tal fin.

Actitud del Gobierno mexicano: en vez de aceptar un reconocimiento submodo o condicional de parte de cualquier Gobierno extranjero, por obvias razones de decoro y de conveniencia, “eliminar” –por el natural desenvolvimiento de su plan político y administrativo– la ocasión de promesas que pudieran humillarlo y seguir por esta vía hasta que se considere el campo suficientemente libre de obstáculos para ser reconocido sin menoscabo de la dignidad y la soberanía nacionales y poder después, en igualdad de condiciones, concertar y celebrar cuantos tratados se juzgue necesarios para la mayor cordialidad de las relaciones diplomáticas reanudadas.

Convencido este Ejecutivo, efectivamente, de las ventajas que para los dos países reportaría el reconocimiento inmediato del Gobierno de México por el de los Estados Unidos y la consiguiente normalización de sus relaciones diplomáticas, pero considerando que la nación mexicana en un Estado cuya existencia y soberanía no han sido cuestionadas desde hace cien años, que logró emanciparse de la Corona de España y que, por tanto, sus gobiernos tienen derecho a ser reconocidos por los gobiernos de los demás países de acuerdo con el uso

establecido, es decir, sin más condición que su estabilidad y su capacidad para cumplir sus deberes y sus compromisos internacionales; que la estabilidad del presente Gobierno de México es indiscutible y su autoridad se ejerce pacíficamente en toda la República y sus actividades son emancipación genuina de un programa político y administrativo que comprende entre sus postulados –con la aprobación ostensible de los otros Poderes de la Federación, de las restantes autoridades de la República y de la gran mayoría del pueblo gobernado y de conformidad, además, con las leyes vigentes– el de respeto a los derechos legítimamente adquiridos por nacionales y extranjeros y de reparación de los daños que hubieran sufrido sus intereses, en nuestro suelo, durante los últimos diez años de lucha intestina y que, por consiguiente, no podría haber mayor y más efectiva protección de los derechos e intereses mencionados, que la resultante natural del desenvolvimiento paulatino, pero seguro –dados el número y magnitud de las resistencias engendradas por esa misma lucha–, del difícil programa político de construir, sobre el caos revolucionario, el imperio absoluto de la ley y considerando, por último, que –según acaba de expresar– la firma del propuesto Tratado de Amistad y Comercio con el Gobierno de los Estados Unidos o de cualesquiera otras garantías escritas de protección a los derechos legalmente adquiridos en nuestro territorio por sus nacionales, previamente al reconocimiento del Gobierno de México y como condición indispensable para otorgar éste, sería atentatorio para la dignidad de dicho Gobierno y para la soberanía de la nación, el Ejecutivo de mi cargo, en lugar de normalizar desde luego su situación diplomática respecto del Gobierno de la Casa Blanca –con mengua de su propia dignidad y de la soberanía del pueblo que ha depositado en él su confianza– prefirió esperar ser reconocido decorosamente, contando –como contaba y cree contar aún– con la patriótica cooperación de las otras autoridades del país y con el firme apoyo de la opinión pública, para poder confiar en que pronto serían apreciados debidamente en el mundo entero, los resultados de su acción política espontánea (*Los presidentes...*, op. cit., p. 501).

En su Tercer Informe de Gobierno (1o. de septiembre de 1923) Obregón explicó ante el Congreso de la Unión los resultados de las conversaciones realizadas entre sus comisionados y los de Estados Unidos entre el 14 de mayo y el 15 de agosto (1923), expresando lo siguiente:

Los comisionados mexicanos, además, ratificaron el propósito de este gobierno de concertar dos convenciones –con posterioridad a la normalización de las relaciones diplomáticas– para la creación de comisiones mixtas de reclamaciones, propósito comunicado a la Embajada de los Estados Unidos en nota informal de nuestra Cancillería del 19 de noviembre de 1921 y al H. Congreso de la Unión en mi mensaje de 1o. de septiembre de 1922. La primera de estas convenciones, de conformidad con la invitación que nuestra cancillería dirigió el 12 de julio de 1921 a todos los gobiernos cuyos nacionales hubieran sufrido daños en sus personas o en sus intereses por efecto de la última revolución mexi-

cana –invitación basada en el artículo 5o. del decreto de 10 de mayo de 1913, expedido por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, ciudadano Venustiano Carranza, y en el artículo 13 reformado de la Ley de 24 de diciembre de 1917– tendría por objeto crear la Comisión Mixta que conociera, desde el punto de vista de la equidad, de las reclamaciones que los ciudadanos estadounidenses tuvieran que hacer al Gobierno de México por daños derivados de la revolución.

La segunda de las convenciones mencionadas –de jurisdicción más alta y de carácter recíproco– engendraría la Comisión Mixta que se encargará de fallar, con sujeción a las reglas del derecho internacional, las reclamaciones pendientes de los ciudadanos de cualquiera de los dos países contra el Gobierno del otro, por hechos acaecidos desde la firma de la Convención celebrada el 4 de julio de 1868 y con exclusión, naturalmente de los comprendidos dentro de los límites jurisdiccionales de la Convención primeramente nombrada.

La resolución que han tomado los dos gobiernos –comunicada ayer a la prensa por las dos Cancillerías– de reanudar, al fin, sus relaciones diplomáticas, después de haber estado suspendidas durante más de tres años, no es, pues, el fruto de compromisos contraídos o de convenios pactados con tal propósito o de nada que pudiera contravenir nuestras leyes o las normas del Derecho Internacional o lesionar el decoro o la soberanía nacionales. Tan plausible resultado deberá ser atribuido a los progresos alcanzados por el Gobierno de México en el desarrollo de su tantas veces mencionado programa político y al convencimiento llegado al Gobierno de los Estados Unidos –por el intermedio de sus distinguidos comisionados– de que la realización integral de dicho programa, al resolver el problema básico de México, esto es, el del mejoramiento económico y moral del pueblo, en armonía con el crecimiento próspero de los intereses extranjeros radicados en el país, no debe considerarse en pugna con los altos principios humanitarios que son orgullo de las naciones verdaderamente civilizadas.

Me es grato, por último, poder cerrar esta parte de mi Mensaje, anunciando al pueblo mexicano –por el alto conducto de la H. Representación Nacional– que pasado mañana lunes 3 de septiembre, a mediodía, serán formalmente acreditados en esta ciudad y en la de Washington, los respectivos encargados de negocios, y efectivamente reanudadas, por tanto, las relaciones diplomáticas entre los dos gobiernos, de acuerdo con la opinión y los deseos, casi unánimes de los dos pueblos vecinos (*Los presidentes...*, *op. cit.*, p. 557).

A pesar de lo afirmado por Obregón en el sentido de que la reanudación de las relaciones diplomáticas con Estados Unidos no fue “el fruto de compromisos contraídos o convenios pactados con tal propósito o de nada que pudiera contravenir nuestras leyes o las normas del derecho internacional o lesionar el decoro o la soberanía nacionales”, Meyer señala:

Las conferencias entre los representantes personales de los presidentes de México y los Estados Unidos que buscaban llegar a un acuerdo en torno a los puntos

que habían dividido a los gobiernos de los dos países por más de un decenio –petróleo, expropiaciones agrarias, reclamaciones–, se celebraron en la casa número 85 de la calle de Bucareli en la ciudad de México, a partir del 14 de mayo de 1923 y concluyeron en agosto de ese año...

De las conferencias en la casa de Bucareli surgieron dos tratados formales y un acuerdo entre los presidentes de México y los Estados Unidos. Los dos tratados se refirieron a las reclamaciones. Uno creó la Convención Especial de Reclamaciones, que fue el marco legal para que los afectados por lo acontecido entre el 20 de noviembre de 1910 y el 31 de mayo de 1920 –el periodo de la guerra revolucionaria mexicana–, presentaran sus reclamaciones ante un tribunal mixto, con un árbitro elegido de común acuerdo por México y los Estados Unidos. El otro tratado fue el de la Convención General de Reclamaciones, mecanismo similar al anterior, pero en donde se ventilarían las reclamaciones originadas a partir de 1868 –fecha del último acuerdo mexicano-americano de reclamaciones–, y hasta noviembre de 1910 o las que hubiera habido de mayo de 1920 en adelante.

El acuerdo entre los presidentes fue eso, un acuerdo y no un tratado, y constituyó parte fundamental de las pláticas. En virtud del acuerdo, los delegados norteamericanos aceptaron recomendar a su gobierno que los ciudadanos de su país afectados por la reforma agraria mexicana, aceptaran una compensación en bonos como pago de las tierras tomadas, pero sólo en tanto éstas no excedieran de los 4,000 acres (1,755 hectáreas); la expropiación de una superficie mayor se debería pagar en efectivo. En el caso de los derechos sobre los depósitos petroleros, el gobierno mexicano se comprometió a seguir las decisiones al respecto de la Suprema Corte, y que consistían en no dar una interpretación retroactiva al párrafo IV del artículo 27, pero únicamente en el caso de aquellas personas o empresas que hubieran efectuado un “acto positivo” en sus propiedades antes de traer el petróleo. Para los propietarios que no pudieran demostrar haber efectuado el “acto positivo”, México daría derechos preferenciales para efectuar el denuncia de las tierras, pero su explotación ya se efectuaría de acuerdo con los preceptos de la nueva Constitución. Los representantes norteamericanos, sin oponerse a la decisión mexicana, hicieron una reserva absoluta de todos los derechos que pudieran tener sus conciudadanos en materia petrolera en México. A su vez, los delegados mexicanos reconocieron el derecho norteamericano a esta reserva, con lo que el entendimiento quedó con un elemento de innegable ambigüedad.

No obstante las reservas y ambigüedades, el efecto político del acuerdo fue contundente, pues en septiembre de 1923, los Estados Unidos reconocieron formalmente al gobierno mexicano encabezado por el general Álvaro Obregón y

uno de los dos comisionados norteamericanos a las pláticas de Bucareli, Charles Beecher Warren, fue nombrado embajador en México. El gobierno de Obregón no iba a tardar en ser acusado por sus enemigos internos de haber antepuesto sus intereses personales y de grupo al interés nacional, pero la posición oficial sostendría que el gobierno “había logrado el reconocimiento de los Estados Unidos de manera incondicional, pues no había firmado ningún tratado previo, y que, en cualquier caso, lo acordado en Bucareli no era distinto a lo que ya habían dictado las Cortes mexicanas”.²⁴⁸ Es importante señalar que los representantes del presidente Obregón en estas negociaciones fueron: el señor Ramón Ross, quien contaba con la amistad del primer mandatario y Fernando González Roa, de quien hemos comentado sus publicaciones en materia agraria (véase *supra*).

García Cantú, apoyado en la historia de México, afirma que el origen de los Tratados de Bucareli se debe encontrar en la ofensiva de los Estados Unidos de América dirigida a los aspectos fundamentales de México para omitir el cumplimiento del artículo 27 constitucional y “el reordenamiento administrativo y sindical de Pemex”.²⁴⁹

Félix F. Palavicini, al referirse al artículo 27 mencionado expresa su opinión al respecto:

El propósito de este artículo (27 constitucional) estaba plenamente justificado por la necesidad que tenía México de controlar sus recursos naturales, de poder imprimir a la propiedad privada las modalidades exigidas por el interés público, y de defender la integridad del territorio nacional. Pero los grandes intereses extranjeros, que veían amenazada la situación de privilegio en que habían vivido, hicieron todo lo posible por desacreditar y combatir esa política. En 1920 fue derrocado el Gobierno de don Venustiano Carranza; y cuando subió al poder el general Álvaro Obregón, el Presidente norteamericano Warren G. Harding aprovechó la oportunidad para intentar que se impusiese a México un tratado, en el que prácticamente se excluía a los intereses norteamericanos de los nuevos principios establecidos en la Constitución de 1917. Después de la aceptación de dicho convenio, Harding prometía reconocer al Gobierno del general Obregón. No se aceptó, en principio, semejante propuesta; México, sin embargo, estuvo de acuerdo en que dos comisionados norteamericanos y dos mexicanos conferenciaran, respecto al verdadero alcance de las reformas que México se proponía implantar. De estas conferencias salieron las Convenciones de Reclamaciones con los Estados Unidos, una general y otra particular, con objeto de estudiar y ajustar las demandas por daños de vidas y propiedades durante el periodo revolucionario (20 de noviembre de 1910 a 31 de mayo de 1920).

²⁴⁸ Lorenzo Meyer, *México y el mundo...*, *op. cit.*, pp. 52-56.

²⁴⁹ Gastón García Cantú, *Idea de México*, t. 1, *Los Estados Unidos*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Fondo de Cultura Económica, México, 1991, pp. 548 y ss.

Después de esto el Gobierno del general Obregón fue reconocido por los Estados Unidos.²⁵⁰

Esta opinión es coincidente con lo expresado por Lorenzo Meyer (véase *supra*) y con lo informado por el presidente Obregón. Conociendo su tendencia ideológica y su actitud crítica, cito —en relación con éste tema— al historiador Vera Estañol cuando afirma:

Durante el periodo que examinamos, el gobierno de De la Huerta y, especialmente, el de Obregón, fueron obteniendo el reconocimiento diplomático de numerosos países europeos y centro y sudamericanos.

Restaba, sin embargo, dominar la renuencia de los Estados Unidos, que con mucho tenía origen, tanto en la equivocada política internacional de Carranza durante la primera guerra mundial, cuanto de las gestiones de las potencias de Europa que, haciendo presión en Washington, basadas en los postulados de la llamada doctrina Monroe, exigían se pusiera costo a las confiscaciones y expropiaciones ilegales de tierras y a la amenaza inminente que se cernía sobre las concesiones petrolíferas. Obregón se encaró ante este decisivo obstáculo para obtener el reconocimiento diplomático por nuestro vecino del norte y, tras de difíciles negociaciones, lo venció concertando los llamados Convenios de Bucareli, cuya culminación fue el reconocimiento apetecido de los Estados Unidos y el nombramiento de su embajador en México —16 de agosto y 4 de septiembre de 1923. Mucho se ha censurado este convenio, por algunos serenamente, por otros apasionadamente, para arrojar sobre Obregón el calificativo de traidor.²⁵¹

El lector, a estas alturas del desarrollo del importante tema histórico, se habrá formulado una opinión, parecida o diferente a la que yo sostengo. En efecto, dos imperativos categóricos convergieron en la mente de Obregón: el primero, como revolucionario, nacionalista y político, enredado en la “política real” y su profundo compromiso ante el pueblo: consolidar el triunfo revolucionario y realizar el desarrollo de nuestro país. El espectro de Carranza, asesinado en Tlaxcalaltongo, quien había sorteado con su doctrina internacional todas las amenazas y presiones de los Estados Unidos de América y logrado el reconocimiento de su gobierno, se sumaba en su conciencia para lograr ese, tan ansiado reconocimiento. Luchó hasta definir qué era lo más conveniente y así lo expresó ante la representación nacional, como hemos visto. Estaban en juego tres principios fundamentales para la consolidación de la Revolución: la deuda externa y las reclamaciones de ciudadanos extranjeros por perjuicios sufridos

²⁵⁰ Félix F. Palavicini, *México. Historia de su evolución constructiva*, Distribuidora Editorial Libro, t. IV, México, D.F., 1945, p. 214.

²⁵¹ Jorge Vera Estañol, *La Revolución mexicana, orígenes y resultados*, Editorial Porrúa, México, 1957, pp. 611-613.

durante nuestras revoluciones; la limitación del artículo 27 constitucional en cuanto a expropiaciones de tierras para cumplir con un compromiso vital del movimiento social de 1910 y las riquezas del subsuelo, el petróleo y la minería, declarados por dicho artículo como propiedad de la nación. Nada menos.

En busca de su reconocimiento como Presidente de México, Obregón cedió, aceptando las excepciones para extranjeros, limitaciones y pagos –no hechos a los nacionales– por aplicación del artículo 27 constitucional en materia agraria y la deuda exorbitante para nuestras posibilidades, en esa etapa de consolidación institucional. Pero además, surgen en mi pensamiento las dudas producidas entre lo manifestado públicamente por el gobierno, y la realidad de lo acontecido. Ejemplos hay en número infinito y en todo el mundo, como consecuencia de mantener el poder. Para tener certeza de este punto y lo acontecido en reuniones privadas sostenidas por representantes mexicanos y norteamericanos en la casa número 85 de las calles de Bucareli, debemos conocer a los interlocutores, los antecedentes de cada país involucrados en las negociaciones, los verdaderos intereses que se persiguen y las situaciones políticas-electorales en que se encuentran inmersos. ¿Qué pasó en realidad en esa casa de Bucareli número 85 antes de anunciarlo públicamente? Nadie, más que los representantes de ambos gobiernos lo saben a ciencia cierta. Pero en lo personal me lo imagino, apoyado en las consecuencias producidas y en tres pensamientos universales así como la doctrina imperialista y arrogante. Las reflexiones concretas son: “Para hacer una paz se necesitan por lo menos dos; más para hacer la guerra, basta uno solo” (N. Chamberlain). De eso tuvimos penosas experiencias en nuestra historia. Montesquieu dijo en sus consejos al príncipe: “La verdadera fuerza de un príncipe, no consiste tanto en su capacidad para vencer a sus vecinos, como en lo difícil que pueda ser para éstos atacarlo”, es decir atacar con justificación y apoyo interior y exterior para hacerlo. Algo más: uno de los redactores de la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América (1776) y Presidente de ese país (1801-1809), Thomas Jefferson, dijo: “El dinero y no la moral, es el principio (fundamental) de las naciones comerciales.” El lector obtendrá sus conclusiones, sin olvidar la actuación de Estados Unidos en el mundo entero y en especial el “Destino Manifiesto” –traído desde Inglaterra– y la Doctrina Monroe: América para los “americanos”. Un hecho más, que ha sido determinante en nuestra historia nacional: las rebeliones internas, las traiciones y la supeditación de los intereses nacionales a los personales –ayudados o no por intereses internacionales– y la falta de unidad nacional, de solidaridad y de sentimientos superiores para el progreso de México, han fortalecido la intervención extranjera en nuestros propios asuntos, obteniendo jugosas utilidades en nuestro perjuicio.

Si hay culpa de Obregón en hacer concesiones a los norteamericanos en este conflicto, se debió a la falta de información confiable de sus representantes

diplomáticos de lo que pasaba en la política interior de Estados Unidos y lo que sucedía en los países europeos después de la Primera Guerra Mundial. Pero además, le faltó conocimiento o se rehusó aceptar lo que Carranza hizo frente presiones norteamericanas que amenazaban con la ocupación militar de México y convertirlo en un protectorado. El Comité de Asuntos Exteriores del Senado –dice Lorenzo Meyer–,²⁵² presidido por el representante de los grandes capitalistas Albert B. Fall promovió el retiro del reconocimiento diplomático a Carranza, como paso previo, para obligarlo a suscribir un tratado y a “respetar todos los derechos adquiridos por ciudadanos y empresas norteamericanas” antes de 1917, en particular los de nuestro petróleo –venero del diablo– y además pago de daños sufridos durante la Revolución y pago de la deuda externa –al fin nación comercial– aumentada con jugosos intereses. Favoreció a México que el presidente Thomas Woodrow Wilson (1912-1920) quien había demostrado su agresividad en América por la ocupación de Haití en 1915 y la expedición punitiva de Pershing en México “persiguiendo” a Villa, de pronto fue partidario de la paz sin anexiones ante la Primera Guerra Mundial y se mantuvo neutral hasta que los ataques de submarinos de Alemania trataron de romper las comunicaciones de Estados Unidos con los Aliados (1917). Al conseguir la fundación de la Sociedad (Liga) de Naciones y recibir el Premio Nobel de la Paz (1919), ese señor Wilson, Presidente laureado que se había mantenido opuesto tanto al rompimiento como a una nueva intervención armada, sufrió un infarto y por varios meses quedó prácticamente incapacitado para tomar decisiones. La política hacia México quedó en manos de Robert Lansing, el entonces secretario de Estado, partidario de soluciones de fuerza y contrario a negociaciones diplomáticas. Yo me pregunto si el presidente Obregón conocía estos hechos, pues las condiciones eran favorables para negociar.

Cuatro años después de la terminación del periodo presidencial del señor Wilson, en 1924, el señor R. Lansing, secretario de Estado (no sé si fue el mismo) aconsejaba al Presidente:

México es un país extraordinario, fácil de dominar porque basta con controlar un solo hombre: el Presidente. Tenemos que abandonar la idea de poner en la presidencia a un ciudadano americano, ya que esto llevaría otra vez a la guerra. La solución necesita más tiempo: debemos abrir a los jóvenes mexicanos ambiciosos las puertas de nuestras universidades y hacer el esfuerzo de educarlos en el modo de vida americano, en nuestros valores y el respeto al liderazgo de Estados Unidos.

Con el tiempo esos jóvenes llegarán a ocupar cargos importantes, finalmente se adueñarán de la presidencia; entonces, sin necesidad de que Estados Unidos

²⁵²Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 43.

gaste un centavo o dispare un tiro, hará lo que queremos. Y lo harán mejor y más radicalmente que nosotros.

Y al transcurrir del tiempo, en 1988 comprobó la veracidad de su dicho, cuando un grupo de jóvenes economistas con diplomas extranjeros de “alto calibre” se adueñaron de la Presidencia de la República, cumpliendo con creces las indicaciones de Washington, D.C., o bien, aceptando sin protestar por el enorme fraude electoral cometido.

Ideología agraria

Como hemos dicho anteriormente, Obregón tenía preferencia por la pequeña propiedad y así lo manifestaba; pero conociendo el origen de la lucha por las tierras. Como Presidente de la República, fue institucionalizando la reforma agraria, iniciando leyes que significaron encauzar el reparto dentro de un orden legal previamente establecido. En su régimen promulgó la primera ley reglamentaria agraria, la Ley de Ejidos (1920), que significó un intento de reglamentar el artículo 27 constitucional y la ley de 6 de enero de 1915 que fue incorporada a ese precepto. Se tomaron en cuenta las interpretaciones contenidas en las diversas circulares de la Comisión Nacional Agraria y dictó varios decretos para reglamentar el procedimiento del reparto. Con facultades otorgadas por el Congreso de la Unión para reordenar la situación agraria expide el Reglamento Agrario (1922) que tiene como antecedente directo el decreto de 22 de noviembre de 1921 expedido por el Congreso que fijó reglas estrictas sobre autoridades agrarias y procedimientos estableciendo sanciones en casos de incumplimiento. Este decreto creó la procuraduría de pueblos y abrogó la Ley de Ejidos.

El Reglamento Agrario de 17 de abril de 1922, amplió la capacidad jurídica colectiva para solicitar tierras a los núcleos de población existentes en haciendas abandonadas y a las ciudades y villas “cuya población haya disminuido considerablemente o hayan perdido sus principales fuentes de riqueza”.

En su Tercer Informe de Gobierno (1.º de septiembre de 1923), Obregón expresó:

Tierras: Continuando la política agraria que ocupó lugar preponderante en el programa de la Revolución, he procurado ir resolviendo de manera firme y segura el problema del reparto de la tierra, para formar agricultores en pequeño y de vida independiente, en el mayor número posible.

Al efecto, la Comisión Nacional Agraria continúa tramitando dotaciones y restituciones de tierra para los pueblos, llegando a obtener hasta ciento veintisiete resoluciones definitivas del Ejecutivo, que satisfarán las demandas de ciento veintisiete pueblos; de ellas, setenta y siete fueron ya ejecutadas y, por lo mismo, los pueblos recibieron la posesión definitiva y están por ejecutarse cin-

cuenta; tales resoluciones abarcan más de ciento doce mil hectáreas de terreno, que benefician a más de ciento cincuenta y cuatro mil habitantes.

Y a fin de constituir a los trabajadores del campo en agricultores autónomos, aun cuando fuese en pequeña escala, en junio de 1922 se creó la Dirección de Cooperación Agrícola, para propagar entre los beneficiarios del ejido y los miembros de las comunidades, ideas de asociación; para proporcionarles los elementos necesarios para el cultivo de las tierras, utilizando al efecto la maquinaria y los implementos que pertenecían a la Agencia Comercial de la Secretaría de Agricultura y Fomento y que le fueron traspasadas en el mes de noviembre último, y para refaccionar a los agricultores pobres. En esta labor de refacción se han proporcionado a treinta y una comunidades, en forma de maquinaria e implementos agrícolas, noventa y dos mil pesos, aparte de noventa y cinco mil pesos facilitados en dinero y maquinaria a una cooperativa agrícola formada en la comarca lagunera. En las agencias refaccionarias establecidas en esta capital, en León, Guadalajara, Villahermosa, Torreón y Arriaga, han ingresado en implementos más de novecientos mil pesos, de los cuales se han traspasado a los campesinos, en ventas al contado y a plazos, como cuatrocientos mil.

La Comisión Nacional Agraria, por conducto de su Departamento de Aprovechamiento de Ejidos, ha organizado el equitativo y ordenado usufructo de éstos y dado instrucciones útiles y prácticas a los beneficiarios.

Entre las disposiciones de mayor alcance económico que se han dictado, de acuerdo con las tendencias antes expuestas, debe figurar el decreto de 2 de agosto del presente año, que faculta a todo mexicano mayor de dieciocho años, que carezca de tierras, para tomarlas de las nacionales, hasta la cantidad de veinticinco hectáreas en terreno laborable; de cien, en temporal de segunda; doscientas, en temporal de tercera y quinientas, en terrenos pastales. Este decreto, que podría llamarse de la tierra libre, es un auxiliar poderoso en la solución del problema agrario, y ayudará indefectiblemente a la formación de la pequeña propiedad agrícola.

Obregón creó la Dirección de Aguas en la Comisión Nacional Agraria con el objeto de acelerar la dotación o restitución de aguas a los pueblos, pues sabía que el factor limitante de la producción agrícola era precisamente este elemento. En su Segundo Informe (1.º de septiembre de 1922), expresó lo siguiente:

Dirección de Tierras y Colonización: Como resultado de la revisión de un gran número de títulos de tierras, ha sido declarada la nulidad o la caducidad de muchos de ellos, recuperando por este concepto la nación una gran superficie que pronto será colonizada. Se ha concedido todo género de franquicias a las empresas colonizadoras, pues que el Gobierno tiene el firme propósito de fomentar la colonización por todos los medios que estén a su alcance.

Dirección General de Agricultura: En el Departamento de Propaganda de esta Dirección se está trabajando con grande empeño para reunir todos los datos e informar la formación de una buena estadística agrícola. En la secciones de Exposición, de Ingeniería, de Agronomía, de Horticultura y de Microbiología,

y en los departamentos de Zootécnica y de Parasitología, se llevan a cabo las respectivas labores con toda regularidad y eficacia. La Escuela Nacional de Agricultura está siendo reorganizada, a fin de que la juventud que en ella se educa sea realmente un factor positivo e importante en la explotación de nuestra riqueza agrícola. La Escuela Nacional de Medicina Veterinaria ha sido trasladada a un local más espacioso y adecuado, y han sido mejorados su personal docente y su programa de estudios.

Dirección General de Cooperación Agrícola: Conociendo el Ejecutivo la enorme fuerza económica, social y política que la corporación proporcionará a la clase de los pequeños agricultores, y que ella servirá de base a su verdadera independencia y a su futuro engrandecimiento, ha creado la dirección General de Cooperación Agrícola, la cual será encargada de establecer las bases que deberán servir en toda la República para la organización de las sociedades cooperativas agrícolas, y de la institución de crédito que se encargará de refaccionar, de dirigir y de unificar la acción de todas esas cooperativas. El éxito asombroso que el esfuerzo cooperativo ha tenido en otros países, es la mejor garantía del que indudablemente obtendrá entre nosotros.

Dirección Forestal de Caza y Pesca. La tala inmoderada y criminal de que han sido objeto nuestros bosques, ha determinado al Ejecutivo a emprender con la mayor energía una campaña encaminada a procurar la reforestación, y, al mismo tiempo, la reglamentación estricta y severa de la explotación que en lo sucesivo se haga. La Escuela Nacional Forestal ha sido objeto de particular atención, y en los viveros a ella anexos se ha intensificado extraordinariamente la producción de plantas, de las que 500,000 han sido distribuidas entre los particulares y los diversos municipios de la República. Ha sido reglamentada también la explotación de la caza y de la pesca, con el fin de evitar los abusos que en ella se cometen, y con el mismo objeto se ha intensificado la vigilancia en nuestras costas para impedir que esa explotación se lleve a cabo clandestinamente.

Se deduce de lo anterior, la preocupación que Obregón tenía por la organización de los productores agrícolas, lo cual lo llevó a impulsar las cooperativas. Lo mismo sentía por la explotación desorganizada e irracional de los bosques. Sabía de la necesidad que el país tenía de preparar agrónomos, técnicos y zootecnistas por lo cual reorganizó la Escuela de Chapingo y perfeccionó sus planes de estudios.

Acción legislativa

Leyes y Disposiciones Reglamentarias o Administrativas del Sector Agrario

1920 (28 de diciembre), Ley de Ejidos (Álvaro Obregón).

1921 (15 de marzo), Circular número 44. Cesando en sus efectos la circular número 34 (Antonio Villarreal).

1921 (10 de abril), Decreto abrogando la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920, y facultando al Ejecutivo de la Unión para reorganizar y reglamentar en materia agraria (decreto que debe considerarse de 22 de noviembre de 1921) (Álvaro Obregón).

1921 (11 de abril), Circular número 42. El antiguo propietario deberá ser tenido como depositario judicial de las tierras dotadas o restituidas (Comisión Nacional Agraria).

1921 (11 de abril), Circular número 43. Facultando a los delegados de la (*sic*) Nación Agraria para cuidar se dé posesión provisional de las tierras y previniéndoles asesoren a los Comités Ejecutivos, cuando no lo hicieren las locales agrarias (Julio Mitchel).

1921 (15 de junio), Circular número 45. Para uniformar el criterio del Ministerio Público federal sobre la constitucionalidad de las posesiones provisionales. (Julio Mitchel).

1921 (15 de junio), Circular número 46. Comunicando a todas las autoridades y empleados agrarios a fin de que se abstengan de mezclar sus labores oficiales con nada que signifique política local o general (Comisión Nacional Agraria).

1921 (22 de junio), Telegrama Circular. Suspende en sus efectos la circular número 42. (Comisión Nacional Agraria).

1921 (30 de junio), Circular número 47. Dispone que una vez dada la posesión definitiva de sus ejidos a un pueblo, conforme la Resolución Presidencial y levantada que sea el acta respectiva, no será admitida instancia alguna de los dueños de tierras afectadas, de sus representantes o apoderados (Comisión Nacional Agraria).

1921 (16 de julio), Circular número 49. Derogada (véanse los artículos 19 y 20 del Reglamento Agrario) (Julio Mitchel).

1921 (1o. de septiembre), Circular número 48. Sobre el régimen interior a que habrá de sujetarse el aprovechamiento de los ejidos (A.I. Villarreal).

1921 (21 de octubre), Circular número 50 (A.I. Villarreal).

1921 (10 de diciembre), Decreto abrogando la Ley de ejidos de 28 de diciembre de 1920. Declaración de haber sido abrogado, constitucionalmente el decreto de 19 de septiembre de 1916. Concesión de facultades al Ejecutivo de la Unión para reorganizar y reglamentar el funcionamiento de las autoridades agrarias, y creación de las procuradurías de pueblos (Álvaro Obregón).

1922 (10 de abril), Reglamento Agrario (Álvaro Obregón).

1922 (28 de abril), Decreto rectificando el texto de los artículos 26 y 27 del Reglamento Agrario (Álvaro Obregón).

1922 (29 de mayo), Decreto aclarando la fecha de expedición del que abrogó la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920 (Álvaro Obregón).

1922 (11 de octubre), Circular número 51. Reforma a la circular núm. 22 (Miguel Mendoza López S.).

1923 (26 de mayo), Decreto adicionando el artículo 14 del Reglamento Agrario de 10 de abril de 1922 (Álvaro Obregón).

1923 (12 de julio), Decreto adicionando el artículo 27 del Reglamento Agrario de 10 de abril de 1922 (Álvaro Obregón).

1923 (10. de noviembre), Decreto determinando quiénes pueden solicitar y obtener tierras por concepto de dotación o restitución de ejidos, con derecho preferente al aprovechamiento de aguas federales (Álvaro Obregón).

1924 (28 de julio), Decreto adicionando el reglamento de 17 de abril de 1922, en lo relativo a las personas que pueden solicitar y obtener tierras por concepto de dotación o restitución (Álvaro Obregón).

1924 (28 de julio), Decreto determinando en qué forma deberán tramitarse las solicitudes relacionadas con la ampliación de ejidos (Álvaro Obregón).

1921, Agencias generales de la Secretaría de Agricultura y Fomento.
Dirección de Irrigación.

1921, Estaciones Agrícolas Experimentales.

1921, Reestructuración de la Comisión Nacional Agraria.

Comisión para el Estudio y Reglamentación del Río de Lagos y el de San Juan del Río, constituida en 1924.

1924, Escuela Nacional de Agricultura de Chapingo.

1924, Procuraduría de Pueblos.

1924, Zonificación del País para Asuntos de Aguas.

Resoluciones Presidenciales Agrarias Dictadas:

Publicadas: 748

Superficie (ha): 1'730,686

Beneficiados: 1'400,562

Ejecutadas: 628

Superficie entregada (ha): 1'133,813

Plutarco Elías Calles (1924-1928)

El general Calles fue un reformador social y un visionario de grandes alturas. Se determinó por una acción conjunta en la que, a la vez que se repartía la tierra, se creaban obras de infraestructura que facilitarían el desenvolvimiento de las diferentes clases de tenencia. Así, ordenó la construcción de obras de riego, organización del crédito, fundación de los bancos, de la Comisión de Irrigación, constructor de caminos y obras de infraestructura. Pensó y organizó la educación agrícola en sus niveles elemental, media y superior. Creó el Banco Agrícola, los cinco primeros bancos ejidales regionales, presas y organizó políticamente a los revolucionarios en un solo partido que se llamó Partido Nacional Revolucionario (PNR).

En materia de deuda agraria actuó eficaz y oportunamente, pues los bonos de esa deuda habían sido adquiridos por banqueros norteamericanos y se especulaba con ellos al ser adquiridos a catorce centavos por peso titulado, no obstante que redituaban el 5 por ciento anual. Calles declaró que como iban las cosas

en breve plazo se hubiera traspasado el valor íntegro de nuestra tierra a los banqueros americanos. Los grupos progresistas apoyaron la idea de que sólo se expidieran bonos por la cantidad que específicamente se reservara en el presupuesto para ese objeto. Finalmente se optó soslayar el pago de las expropiaciones en materia agraria.

El general Plutarco Elías Calles tomó posesión de su cargo en 1924 y su régimen terminó en 1928. En su primer informe de gobierno estableció los principios fundamentales de una reforma agraria de carácter integral, al señalar lo siguiente:

El Ejecutivo de mi cargo ha dirigido sus mayores esfuerzos hacia la resolución integral de los problemas de la tierra, dándose cuenta perfecta de la importancia y trascendencia de ellos.

El mejoramiento de la condición general en que se encuentra la población rural del país, ha exigido atención preferente en la exacta aplicación e interpretación de las leyes agrarias, mediante la restitución y dotación de ejidos que fijan los postulados de la Revolución.

Mas como no basta la sola adjudicación de tierras a los campesinos para obtener la liberación económica de éstos y su elevación moral e intelectual, el Ejecutivo de mi cargo ha reconocido la urgencia de enfrentarse resueltamente con la resolución integral del problema, organizando racionalmente el desarrollo de los cultivos y fomentando el aprovechamiento de las industrias agrícolas, para lo cual procura dentro de sus posibilidades económicas organizar el crédito y la cooperación agrícola. A este fin pretende realizar un plan general implantando la educación objetiva y práctica a los hijos de los campesinos, dentro de un sistema gradual que tiene como base la Escuela Rural, esto es: la escuela que llegue a los poblados mismos donde habiten los ejidatarios, y que se adapte a sus necesidades, enseñándoles junto con los rudimentos de la educación primaria, nociones prácticas sobre el mejoramiento de los cultivos de la región así como de la industria pecuaria e industrias agrícolas que puedan establecerse en sus ejidos. Estas escuelas, a más de llevarles los conocimientos antes indicados, despertarán en el campesino un espíritu de observación que le permita hacer adelantos como agricultor (1o. de septiembre de 1925, *Los presidentes...*, op. cit., p. 680).

Por carencias presupuestales la acción agraria y la política agrícola que se ha propuesto realizar no alcanzaron resultados óptimos; pero cabe señalar que durante este lapso se reafirmaron los conceptos fundamentales de ejido, pequeña propiedad y propiedad comunal y la legislación agraria se fue acoplando más a las necesidades del momento.

Relacionado con el agrarismo o especialmente en lo que se refiere al artículo 27 constitucional, el Presidente anunció el envío de una iniciativa de ley

reglamentaria de la fracción I de dicho precepto, relacionada con las sociedades mexicanas y su capacidad para adquirir tierras. Veamos:

La legislación vigente sobre sociedades mexicanas en cierta forma está en pugna con la Constitución de la República, y de allí que haya surgido la necesidad de formular un proyecto de ley reglamentaria de la fracción I del artículo 27 constitucional, que se someterá al H. Congreso de la Unión para su discusión y aprobación. Conforme dicha fracción, sólo los mexicanos y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales. El mismo derecho puede conceder el Estado a los extranjeros, excepto en las zonas prohibidas, en los términos que la misma disposición establece. Una sociedad constituida conforme a nuestras leyes y que tenga su domicilio en la República, aunque esté formada por extranjeros, es mexicana, dado que la Ley de Extranjería vigente establece que las sociedades formen una persona moral distinta de los miembros que las constituyen, y en consecuencia, tienen el derecho de que se trata, de donde resulta que los extranjeros, de hecho, pueden por tal medio adquirir el dominio de tierras y aguas u obtener concesiones de explotación, contra el precepto constitucional de referencia, que de esta manera queda burlado. Para impedir tal situación estima el Ejecutivo que las sociedades mexicanas, para ejercer el derecho que les concede la Constitución, deben estar dirigidas y administradas por mexicanos y con capital mexicano, al menos en su mayor parte. El proyecto de ley que será sometido a vuestra soberanía, y cuya promulgación no sólo es urgente sino que tiende a satisfacer ese fin, incluye en sus artículos los requisitos que deben reunir las sociedades mexicanas y las sanciones necesarias para asegurar el cumplimiento de la ley. De esta manera evitaremos la repetición de los casos que hasta ahora se vienen presentando de que dos o más extranjeros organizando una sociedad mexicana, pueden adquirir y poseer, aun en la zona prohibida, haciendo así negatoria la justa previsión en que se basaron nuestros legisladores al expedir la disposición constitucional relativa (Primer Informe, 1.º de septiembre de 1925, *Los Presidentes...*, op. cit., p. 660).

En su mismo Primer Informe delineó su pensamiento agrario en materia de reparto de la tierra:

Comisión Nacional Agraria: De acuerdo con la protesta otorgada, de cumplir las leyes constitucionales de nuestra República, y con satisfacción de mis convicciones revolucionarias, he procurado, dentro de los procedimientos legales, satisfacer las necesidades que de tierras y agua tienen los pueblos. En este sentido, la política agraria del Gobierno se ha inspirado en la necesidad que tiene México de organizar la producción a base de orden y disciplina sociales, procurando principalmente definir la situación de los pueblos restituidos o dotados y la de los terratenientes afectados; pues que el Ejecutivo de mi cargo no permi-

tirá ni que los pueblos se salgan del camino de la ley, hostilizando los intereses legítimos de los propietarios por medios violentos, ni que los terratenientes hostilicen por la fuerza la posesión que legalmente hayan conseguido los pueblos. En cumplimiento de la misma ley, el Ejecutivo de mi cargo ha proveído lo necesario para el pago de las indemnizaciones correspondientes por las tierras expropiadas, expidiendo al efecto disposiciones que establecen la forma de dicho pago, y si anteriormente los terratenientes, por distintas causas, no acudían a hacer efectivos sus derechos a la indemnización, es de esperarse que ahora lo hagan, venciendo su resistencia para recibir los bonos de la Deuda Agraria, cuando se cercioren de que los bonos serán fielmente pagados.

Considerando necesario definir claramente la situación de los ejidatarios con respecto de la tierra, sin lo cual no se logra la buena explotación de ella, y para dar al campesino el arraigo necesario a su parcela y el incentivo en su trabajo, de que gozará del producto íntegro del mismo, se ha estudiado y redactado la Ley de Fraccionamiento de los Ejidos y la Creación del Patrimonio de Familia, que se someterá a la consideración de las honorables Cámaras legislativas en el periodo que hoy se inicia.

Claramente parecía que Calles deseaba someter al imperio de la ley el reparto de la tierra concediendo defensas jurídicas a solicitantes y propietarios. Comenzó por reorganizar las autoridades agrarias por medio del acuerdo de 9 de diciembre de 1924, para reglamentar el uso de las fuerzas militares y dar garantías en la ejecución de resoluciones administrativas y judiciales, por medio de un acuerdo de fecha 26 de marzo de 1925 resolvió:

Con objeto de evitar las irregularidades y trastornos que pudieran ocasionarse, y que de hecho ya se han ocasionado, con motivo de la ejecución de las resoluciones, en materia agraria, dictadas por las autoridades administrativas competentes y por las autoridades judiciales, y teniendo en cuenta: que el motivo principal de esos trastornos es debido a la intervención de fuerzas militares a moción directa de particulares o de autoridades administrativas que salvaron los conductos debidos; que, de conformidad con lo dispuesto en la fracción XII del artículo 89 constitucional, es el Poder Ejecutivo a quien corresponde facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones y que dicho auxilio debe solicitarse en los términos señalados por las leyes federales de procedimiento, el Ejecutivo de mi cargo ha tenido a bien acordar:

Hágase saber a todas las autoridades militares, jefes de operaciones y a los que tengan mando de fuerzas federales, que sólo podrán intervenir prestando su auxilio para el cumplimiento de las resoluciones judiciales y administrativas dictadas en materia agraria, en los casos que, limitativamente, se señalan a continuación:

I Tratándose de resoluciones judiciales, exclusivamente en los casos en que su auxilio sea requerido en la forma que previene la Ley de Amparos vigente en

sus artículos 69 y 126, o bien que se le ordene expresamente por el Ejecutivo de la Unión.

II Tratándose de resoluciones administrativas, dictadas por autoridades locales, por la Comisión Nacional Agraria o por cualquiera otra autoridad federal, el auxilio de la fuerza militar se solicitará del Ejecutivo de la Unión, y sólo mediante orden expresa de éste, comunicada por los conductos debidos, se procederá a presentar dicho auxilio.

III Fuera de los dos casos anteriores, la autoridad militar se abstendrá en lo absoluto y bajo su más estrecha responsabilidad, de intervenir, quedándole estrictamente prohibido obrar a requerimiento directo de particulares o autoridades administrativas, ni aun a pretexto de existir resolución judicial que deba cumplirse con el auxilio de la fuerza pública.

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo Federal, a los veintiséis días del mes de marzo de mil novecientos veinticinco. El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, P. Elías Calles.²⁵³

En otro decreto (23 de abril de 1925) señaló qué autoridades deben certificar la categoría política de los pueblos, rancherías y demás núcleos de población existente en las haciendas abandonadas, para probar su capacidad de solicitar tierras. Se insistía en ir perfeccionando los procedimientos y las leyes dictadas con anterioridad para hacerlos más congruentes con las necesidades agrarias. En el mismo propósito se encontraron las comunidades indígenas y el disfrute en común de sus tierras. Calles dictó los reglamentos de la Comisión Nacional Agraria, de Extranjería, de las autoridades agrarias, etcétera. La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, reglamentaria del artículo 27 constitucional (19 de mayo de 1927) representa un avance indiscutible en la evolución de nuestro derecho agrario, también se le conoce como la Ley Bassols, pues Narciso Bassols la proyectó. Previamente se había promulgado y publicado la Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal (19 de diciembre de 1925), la cual aportó varias novedades como fueron establecer el carácter de inalienables, imprescriptibles, inembargables e inajenables las tierras del ejido, es decir, sacándolas del comercio; se crearon los comisarios ejidales para sustituir a los comités particulares administrativos asignándoles el carácter de administradores y apoderados legales del ejido.

La Ley Bassols señaló los requisitos individuales para tener capacidad de solicitar tierras y ser tomados en cuenta en el censo respectivo. Éstos fueron: ser agricultores, mexicanos, mayores de 18 años, mujeres solteras o viudas con familia a su cargo, vecinos del pueblo solicitante y no tener bienes cuyo valor llegue a mil pesos. La capacidad colectiva, además de los requisitos individuales requería que el grupo solicitante tuviese 25 personas como mínimo. Se reconoció la

²⁵³ Manuel Fabila, *op. cit.*, p. 410.

institución de ampliación de tierras, creada antes por circular. Los procedimientos diferentes de dotación, ampliación y restitución de tierras y aguas, se ajustaron a la técnica jurídica. Se abandonó la enumeración que anteriormente se hacía de pueblos, pueblos libres, rancherías, etcétera, para darles capacidad en acciones básicas (dotación, ampliación) a todo poblado que careciendo de tierras o aguas “o que no tenga ambos elementos en cantidad bastante para las necesidades agrícolas de su población”, para recibir tierras en la cantidad y con los requisitos que señala, ésta ley (art. 1o.). Por otra parte, con toda precisión se especificó quienes no tenían derecho a recibir tierras por la vía de dotación (art. 2o.):

I. Las capitales de la Federación y de los Estados. II. Las poblaciones que tengan más de diez mil habitantes, según el último censo nacional, si en ellas el censo agrario formado como lo establece la Ley, no arroja por lo menos un total de 200 individuos con derecho a tierras conforme al artículo 97. III. Los puertos de mar dedicados al tráfico de altura. IV. Los poblados no comprendidos en el inciso II de este artículo y en los que no habiten, a lo menos, veinticinco individuos con derecho a recibir tierras por dotación, de conformidad con el artículo 97 citado. V. Los centros de población que se formen dentro de tierras objeto de contrato de colonización ya perfeccionado. VI. Los grupos de peones, acasillados alrededor de la fincas de campo en explotación. Artículo 3o. Toda corporación de población que hubiere sido privada de sus tierras, bosques o aguas por alguno de los procedimientos a que se refiere el párrafo noveno del artículo 27 de la Constitución Federal, tiene derecho a que se le restituyan esos bienes mediante los procedimientos que enseguida se determinan.

Resulta interesante constatar el personal interés del presidente Calles y su deseo de controlar el proceso de entrega de la tierra, al incorporar como autoridades agrarias al Presidente de la República, a los gobernadores de los estados y a las delegaciones de la Comisión Nacional en los estados (art. 4o), además de la Comisión Nacional Agraria, las comisiones locales agrarias y los comités particulares ejecutivos. Se mantuvo la “doble vía” en el procedimiento de restitución llamándola “conversión de expedientes”, aplicándose (art. 25) al expediente que en caso de declararse improcedente una solicitud de restitución de tierras, se convertía en solicitud de dotación para asegurar la entrega de la tierra. Se señaló la superficie de las parcelas en los casos de dotación, de acuerdo con la calidad de la tierra recibida (art. 99); se excluyeron de afectación agraria, pequeñas propiedades que no excedieron de 150 hectáreas cualquiera que sea la calidad de la tierra (art. 105); 200 hectáreas de tierra dedicadas exclusivamente a la cría de ganado en superficies de agostadero, las comprendidas en los contratos de colonización y se determinó (en la fracción IV) que “en cada propiedad de superficie superior a 150 hectáreas se respetará una extensión nunca inferior a 150 hectáreas y equivalente a cincuenta parcelas de dotación individual”. Los procedimientos se divi-

dieron en primera y segunda instancia; las resoluciones en provisionales dictadas por los gobernadores y definitivas, las dictadas por el Presidente de la República. La ley que analizamos tiene un capítulo dedicado a los cambios de localización de ejidos; otro aplicable a las ampliaciones de tierras y en sus artículos transitorios se derogan “todas las leyes, decretos y reglamentos dictados en materia agraria, así como los acuerdos y circulares generales de la Comisión Nacional Agraria, exceptuando el artículo 4o. del decreto de 22 de noviembre de 1921 (relacionado con la Procuraduría de Pueblos) y la Ley de Patrimonio Parcelario Ejidal de 19 de diciembre de 1925 y su reglamento.

Por lo tanto, en 12 años de intensa normatividad agraria, a partir de abril de 1927 sólo quedaban vigentes el artículo 27 constitucional, su ley reglamentaria de dotaciones y restituciones de tierras y aguas, la Procuraduría de Pueblos y la Ley de Patrimonio Parcelario Ejidal. Así comenzó el proceso de codificación de la legislación agraria revolucionaria.

En la búsqueda de una legislación técnica e ideológicamente congruente con los compromisos adquiridos durante la lucha armada, los ajustes, modificaciones, adiciones y reformas continuaron haciéndose. Un mes después de publicada la ley que venimos comentando, se modificaron sus artículos 193 y 194 en los siguientes términos: el artículo 193 se refería a la aplicación de esta ley a los expedientes de dotación o de restitución en los que no se haya ejecutado el “fallo de primera instancia”; la reforma aclaró esta situación al ordenar en el decreto de 23 de mayo de 1927 lo siguiente: “Artículo 193. Los preceptos de esta ley serán aplicables a todos los expedientes agrarios, de dotación o de restitución, en los que no se haya dictado la resolución provisional antes del día 27 de abril del corriente año.” En el caso del artículo 194 de la Ley Bassols que se reformó también por medio del decreto citado, decía que los expedientes agrarios que no han sido fallados y ejecutados en primera instancia y se encuentren pendientes de fallo presidencial a la fecha, serán tramitados y resueltos en “segunda instancia”, con sujeción a las disposiciones legales vigentes con anterioridad a esta ley. Se modificó este precepto ordenado: “Artículo 194. Los expedientes agrarios que hayan sido fallados antes de la fecha fijada en el artículo anterior, se sujetarán en su ejecución y tramitación posterior, a las disposiciones legales vigentes con anterioridad a esta ley.”

Se trataba de evitar que la aplicación de la ley fuese considerada retroactiva mediante aclaraciones oportunas para saber que asuntos quedaban comprendidos en su aplicación.

En agosto 27 de 1927 se publicó la ley que reforma la de dotaciones y restituciones de tierras y aguas de mayo de 1927 (Ley Bassols) y el 24 de abril de 1928 el presidente de la Comisión Nacional Agraria publicó el Reglamento del Registro Agrario.

Ideología agraria

Plutarco Elías Calles fue agrarista convencido y partidario indiscutible de las instituciones jurídicas para regular el reparto de la tierra que se tornaba complicado e incontrolado por las diferentes circulares, decretos, reglamentos y leyes anteriores. Esta legislación en ocasiones resultaba confusa y daba lugar a infinidad de juicios de amparo promovidos por los propietarios. En alguna ocasión se le oyó decir que había más amparos que expedientes dotatorios.

Juzgando por la forma de su gobierno se podría decir que Calles era más bien un estadista, organizador, que pensaba hacia adelante, hacia la consolidación de los principios reformadores de la Revolución encauzados dentro de la ley, del orden y la disciplina sociales. Su preocupación agraria fue definir con claridad legal los derechos de los campesinos sin tierra y con capacidad para recibirla, así como los derechos de los terratenientes afectados. El buscaba el orden y la pacificación por esto manifestó en forma contundente, en su primer informe de gobierno, ante el Congreso de la Unión: “el Ejecutivo de mi cargo no permitirá ni que los pueblos se salgan del camino de la ley, hostilizando los intereses legítimos de los propietarios por medios violentos, ni que los terratenientes hostilicen por la fuerza, la posesión que legalmente hayan conseguido los pueblos” (véase *supra*).

En realidad el desorden y la violencia en las diligencias dotatorias se habían generalizado. Por eso autorizó y reglamentó la acción del ejército y fuerzas armadas federales en la ejecución de resoluciones administrativas (agrarias) y judiciales.

A Calles se le oyó declarar en su hacienda El Sauzal (25 de junio de 1933):

El ejido por sí solo no resuelve el problema de la organización agrícola. En general la pequeña propiedad no responde ya a la técnica moderna del campo. La dotación ejidal es, empero, uno de los compromisos más solemnes de la Revolución. Destruye el peonaje, y una vez alcanzado el patrimonio familiar, puede ser un sector activo de la organización agrícola. Es, pues, urgente terminarlo lo más pronto posible. Es urgente, también, constituir la nueva pequeña propiedad obligando a los terratenientes a fraccionar su extensiones y venderlas de acuerdo con un plan asequible a los trabajadores, en pequeñas parcelas. De esta manera se formaría una pequeña propiedad no de tres o cuatro hectáreas de tierra, sino de extensiones que alienten y estimulen para cultivarlas a hombres de ambiciones. Este problema ha sido ciertamente uno de los puntos de acción revolucionaria que el Gobierno no ha tenido tiempo de desenvolver, pero merece toda la atención y debemos afrontarlo sin violencias dentro de un plan administrativo, saliendo al encuentro de los intereses del mismo terrateniente. Así podremos acrecer rápidamente la pequeña propiedad superior en extensión al

ejido. Nuestros ejidatarios podrán ascender a pequeños rancheros comprando sus fracciones.”

En esta ocasión dijo su célebre frase: “Ha fallado el material humano.”

Pienso que Calles fue un militar y un estadista cuyas preferencias eran la organización de las instituciones, la consolidación jurídica de la reforma agraria en su nuevo concepto, es decir integral. No sólo pensó en entregar tierras a pesar de las fuertes demandas populares, sino entregarlas aunque fuera lentamente, pero cumpliendo con la ley. Calles no era un caudillo como lo fue Obregón, siempre tratando con las masas, con el pueblo; él prefirió dirigir al país desde Palacio Nacional, su casa o su hacienda. Mostró preferencia en el trato personal. Carranza también fue un caudillo, pero más parecido a Calles que a Obregón, quien inauguró, como presidente, el populismo. Caudillos también lo fueron Zapata y Villa.

Dentro de esta etapa que hemos titulado “agrarismo periférico”, Calles entregó a los campesinos 3'186,294 hectáreas.

Narciso Bassols, proyectista de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del 19 de mayo de 1927, en un artículo publicado expresó su pensamiento en lo que concierne al reparto de la tierra. Por considerarlo de interés para nuestro tema y porque contesta a todos los que criticaban al ejido y al reparto de la tierra lo reproducimos íntegramente. Escribió Bassols:

Mientras como sofistas profesionales, los abogados discuten sobre si los jueces del país pueden ser revolucionarios o no y sobre si es posible que un abogado sea en verdad revolucionario, tiene interés ponerles enfrente a todos, una cuestión concreta que es de primera importancia en materia social y que servirá justamente de reactivo para que el cobre revolucionario de muchos se descubra, y para que por otro lado, abiertamente se distancien y se pongan en contra, aquellos individuos que sólo por la tibieza y la desorientación ideológica que reinan, han llegado a creerse ellos mismos revolucionarios, cuando no son sino burgueses reaccionarios perfectamente definidos.

Esa cuestión concreta es la referente al problema de la distribución de la tierra en México. Alrededor de ella han girado las actitudes y las tendencias sociales de nuestros cabecillas, de nuestros políticos y de nuestros pocos teorizantes desde 1912 hasta hoy, y alrededor de ella seguirá moviéndose la vida pública de México por quién sabe cuántos años todavía. Es fundamental, pues, que con respecto a ella definan las gentes su actitud y sus tendencias. Para clasificar a un hombre desde el punto de vista social hay que preguntarle: ¿qué piensa usted sobre el problema agrario de nosotros? Su respuesta lo encasillará, automáticamente. Si tiene ideas, por ellas; si no las tiene, por carecer de ellas también.

Tendría interés agrupar los principales tipos de actitudes y de ideas que se tienen a estas horas, y de esa suerte analizar con mayor claridad cada tendencia agraria y cada solución propuesta. Pero semejante esfuerzo no cabe en este

lugar y es por lo tanto indispensable limitarse a caracterizar el único punto de vista positivamente revolucionario, el único salvador, que permite llamar al resto de las tendencias, por disfrazadas que se encuentren, tendencias antiagrarias, conservadoras, enemigas del indio, burguesas y antirrevolucionarias. La abundancia de calificativos podrá molestar a los intelectuales literatos, pero sirve para un fin de esencial claridad: delimitar los campos, mandando al lado contrario todo aquello que, por falta de una etiqueta precisa, podría quedarse traidoramente del lado de nosotros.

La solución única que se puede ofrecer hoy al problema, comprende dos puntos:

- a) Hay que entregar toda la tierra a los que la trabajan;
- b) Hay que entregársela pronto.

Dejar de cumplir con cualquiera de los requisitos anteriores, es volver insoluble el problema, es traicionar al indio, es no ser revolucionario, es servir a los intereses de los terratenientes y del capitalismo yanqui. Equivale a ser reaccionario; puro, o apóstata si alguna vez se estuvo con los de abajo. A muchas gentes, especialmente a los intelectuales del tipo sentimental de nuestra Universidad, a Vasconcelos por ejemplo, les parecerá insensato que en 1928, cuando hasta el 90 por ciento de los generales y diputados aceptan lo que llaman “el fracaso del agrarismo”, haya quien proponga el reparto integral e inmediato de la tierra. No podrán entender cómo, un hombre en su juicio viene a pugnar por la idea de que se empuje al país a un abismo, al desastre, a la miseria que ya apunta por la acción ejidal desarrollada hasta hoy, según ellos. Es que no entienden o no quieren entender el problema mexicano de la tierra. Justamente los resultados que de 1915 a la fecha se han logrado, son los que imponen la solución del reparto inmediato y total.

Porque la acción ejidal no se desarrolló plenamente de 1915 a 1928, en 1929 ya no hay un minuto que perder; o se implanta la transformación del sistema económico de producción agrícola y se hace eso pronto y cabalmente para que sea en realidad una transformación y no una simulación política nomás, o caemos antes de 5 años en el extremo opuesto, ya conocido de los conquistadores españoles: el peonaje inteligente y ricamente organizado. Hoy será el capitalismo, la industrialización de la agricultura para mayor beneficio de los dueños de la tierra, con el indio como elemento humano de la producción.

Será la última traición al indio, la que le jueguen los hombres del siglo xx (publicación en el periódico *Acción Social*, de fecha 21 de noviembre de 1928, ciudad de México).

El contenido de este artículo revela todas las presiones, claudicaciones y oposición que tenía el reparto de la tierra por los siguientes motivos: a) por la claudicación de algunos revolucionarios que se convirtieron en hacendados o que favorecían a estos; b) por lo complicado de los mecanismos jurídicos contenidos en la legislación agraria y c) por las presiones constantes de los hacendados, de los intelectuales y de los escritores inclinados a favor de los hacendados. Este artículo de Bassols es revelador de la situación prevaleciente hasta 1928, días

antes de que Calles entregara el poder a Emilio Portes Gil, como consecuencia del asesinato del general Obregón, Presidente electo.

Acción legislativa

1924 (9 de diciembre), Acuerdo derogando los de 19 de enero de 1916, de 27 de abril de 1917 y de 24 de enero de 1918, y designación de la Secretaría de Fomento para que nombre a los nueve miembros de la Comisión Nacional Agraria (Plutarco Elías Calles).

1925, Departamento de Indemnizaciones.

1925 (26 de marzo), Acuerdo sobre intervención de las fuerzas federales (Plutarco Elías Calles).

1925 (23 de abril), Decreto determinando en qué forma se comprobará la categoría política de los pueblos, rancherías y demás núcleos de población existentes en las haciendas abandonadas (Plutarco Elías Calles).

1925 (23 de abril), Decreto reformando los artículos 11 y 27 del Reglamento Agrario de 10 de abril de 1922, en lo relativo a la repartición de tierras en las regiones áridas o cerriles, y a la tramitación de los expedientes sobre dotación o restitución (Plutarco Elías Calles).

1925 (28 de mayo), Decreto derogando el de 23 de abril de 1925, por el cual se reformaron los artículos 1o. y 2o. del Reglamento Agrario que determinan las personas que pueden solicitar y obtener tierras por concepto de dotación o restitución de ejidos (Plutarco Elías Calles).

1925 (16 de julio), Decreto determinando en qué consiste la capacidad jurídica de las corporaciones de población para disfrutar en común las tierras y aguas que les pertenezcan, y manera de ejercitar los derechos relativos (Plutarco Elías Calles).

1925 (8 de octubre), Decreto reformando los artículos 22 y 28 del Reglamento Agrario de 10 de abril de 1922, relativos a la formación y comprobación de los censos agrarios (Plutarco Elías Calles).

1925 (31 de diciembre), Ley de Extranjería (Plutarco Elías Calles).

1925 (19 de diciembre), Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal.

1926 (26 de febrero), Reglamento interior de la Comisión Nacional Agraria (Luis L. León).

Reglamento de la expedición y amortización de los Bonos de la Deuda Pública Agraria (*Diario Oficial* del 9 de marzo 1926).

Bancos Agrícolas Ejidales, 1926.

1926 (22 de marzo), Reglamento de la Ley de Extranjería (Plutarco Elías Calles).

1926 (8 de abril), Decreto reglamentando el funcionamiento de las autoridades agrarias en materia de restituciones y dotaciones de aguas (Plutarco Elías Calles).

1927 (23 de abril), Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas Reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución (Plutarco Elías Calles).

1927 (19 de mayo), Decreto que reforma los artículos 193 y 194 de la Ley sobre Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 23 de abril de 1927 (Plutarco Elías Calles).

1927 (11 de agosto), Ley que reforma las Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, reglamentaria del artículo 27 constitucional, de 23 de abril de 1927 (Plutarco Elías Calles).

1927 (14 de septiembre), Aclaración a la publicación de la Ley que reforma la de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 23 de abril de 1927.

1927 (25 de agosto), Ley de Reforma Ejidal.

1926, Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A. de C.V.

1926, Comisión Nacional de Irrigación.

1927, Cuerpo Técnico Forestal.

1927, Oficina Federal para la Defensa Agrícola.

Resoluciones presidenciales agrarias dictadas

Publicadas: 1,622

Superficie (ha): 3'186,294

Beneficiados: 2'549,372

Ejecutadas: 1,573

Superficie entregada (ha.) 2'972,876

Emilio Portes Gil (1928-1930)

Al ser reformado el artículo 83 de la Constitución Política de 1917 para permitir la reelección de Álvaro Obregón, éste lo fue para otro periodo de cuatro años. Siendo Presidente electo, el 17 de julio de 1928 fue asesinado por José León Toral sin tomar posesión de su cargo. El atentado fue cometido en el restaurante la Bombilla, en San Ángel, Distrito Federal, por lo que Portes Gil fue designado por el Congreso de la Unión como Presidente provisional, al término del periodo presidencial de Calles. Asumió el poder mediante protesta que rindió el 30 de noviembre de 1928 en el Estadio Nacional.

Emilio Portes Gil fue un político y un abogado respetuoso de las reglas del trato social, de las instituciones y de la evolución del derecho. En el ejercicio de su encargo promovió acciones legislativas en materia de trabajo, de los códigos de procedimientos civiles, de procedimientos penales y sus reglamentos. Convocó a un periodo extraordinario al Congreso, frente a la huelga de los universitarios, para que se discutiera la Ley de la Universidad (28 de mayo de 1929). Al ser aprobada dicha iniciativa, la universidad obtuvo su autonomía. Entregó el poder el 5 de febrero de 1930 al presidente Pascual Ortiz Rubio.

Portes Gil fue, sin duda alguna, otro Presidente progresista y partidario de la justicia social distributiva. En materia agraria promulgó las adiciones y reformas a la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 11 de agosto de 1927 promulgada el 17 de enero de 1929. Estas reformas y adiciones se refundieron en una sola Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, promulgada el 21 de marzo de 1929.

Las adiciones y reformas fueron las siguientes:

1. Se adicionó el artículo 14 que señala a quienes no tienen capacidad para recibir tierras con una fracción VI que señala:

Los grupos de peones acasillados en fincas de campo en explotación.

Se consideran peones acasillados, para los efectos de la ley aquellos individuos que, recibiendo jornal, o ración y jornal, presten servicios de manera permanente en fincas rústicas, ocupando casa de la propiedad del dueño de la finca sin pagar renta.

El artículo 15 fue reformado para darle capacidad a recibir parcela individual en las dotaciones a:

Los varones solteros mayores de 16 años, los casados, aun cuando sean menores de edad, y las mujeres solteras o viudas que tengan familia a la cual sostengan, siempre que reúnan los requisitos siguientes:

I Ser mexicanos;

II Ser vecinos del poblado solicitante, con seis meses de anticipación, por lo menos, a la fecha de la publicación de la solicitud inicial del expediente, siempre que ésta sea posterior a la de vigencia de la presente ley, y

III Tener por ocupación habitual el cultivo de la tierra, el aprovechamiento de sus esquilmos u otra relacionada de modo indirecto con las explotaciones agrícolas.

Anteriormente la edad era de dieciocho años. El artículo se reformó para aumentar el capital de 1,000 a 2,500 pesos, a efecto de negar el derecho a recibir parcela a los individuos que lo tuvieran, ya sea como capital comercial, industrial o agrícola (fracc. II) y a los empleados públicos federales del Estado o particulares que disfruten de un sueldo mayor de setenta y cinco pesos mensuales (fracc. III). Con objeto de dar celeridad a los procedimientos agrarios se agregó un artículo a la ley que disponía:

Artículo 56 bis. Cuando el Gobernador de un Estado no resuelva el expediente en un plazo de ciento ochenta días a partir de la fecha de publicación de la solicitud, se considerará para los efectos de la ley, que su resolución ha sido negativa, y la Delegación de la Comisión Nacional Agraria recogerá el expediente, para turnarlo a revisión de la misma Comisión, y a la resolución del ciudadano Presidente de la República. En estos casos la Delegación completará el expediente con todos los datos reglamentarios, cumpliendo con los artículos correspondientes de esta Ley.

En casos excepcionales, y previo informe de la delegación correspondiente, el presidente de la Comisión Nacional Agraria podrá ampliar el término de 180 días que se fija en este artículo, pero sin que en ningún caso exceda dicha amplia-

ción de 90 días. “Artículo 68 bis. Pasados ciento ochenta días a partir de la fecha de la publicación de la solicitud y siempre que el Gobernador del Estado no haya dictado sentencia, se procederá de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 56 bis.”

Estas reformas y otras más quedaron comprendidas en la ley que refunde en la de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas dichas adiciones, abrogaciones y modificaciones. Los intentos de codificación de la legislación agraria seguían adelante por etapas sucesivas. Portes Gil tenía conciencia —así lo practicó— de recuperar al dominio de la nación inmensas superficies acaparadas por terratenientes. En su Primer Informe (1.º de septiembre de 1929), ante el Congreso de la Unión dijo:

En materia de tierras, la política de la Secretaría ha sido la de volver al dominio de la nación las enormes extensiones que se concesionaron a particulares o a pretendidas compañías deslindadoras o fraccionadoras. Los Gobiernos anteriores, naturalmente, terminaron casi todo el trabajo que había sobre esta materia, y volvieron al dominio de la nación una superficie aproximada de veinte millones de hectáreas; pero algo le ha correspondido hacer al actual Gobierno, que dio curso ya al acuerdo de caducidad que afectó a Ignacio Gómez del Campo y a Ramón Guerrero, y que comprende una superficie de casi cinco millones de hectáreas.

Pero si bien los derechos de la Nación fueron en su oportunidad reivindicados, en cambio sólo de un modo paulatino se ha venido entrando en posesión de los terrenos recuperados. El trabajo de este año ha consistido en perfeccionar 1,613 permisos de ocupación anual de terrenos nacionales, abarcando una extensión de 15,254 hectáreas; en tramitar 175 contratos de arrendamiento de terrenos nacionales que ampararon 8,750 hectáreas y en expedir 20 títulos por enajenaciones de terrenos nacionales, que abarcaron una extensión superficial de 10,072 hectáreas. Se expidieron, también, gratuitamente, 34 títulos amparando terrenos que en extensión de 3,759 hectáreas pasaron a poder de particulares al amparo de la Ley de 2 de agosto de 1923. Se hicieron, por último, 14 reconocimientos de propiedad particular que ampararon 13,465 hectáreas.

Se ve por lo anterior que no se han registrado cambios importantes en nuestras tierras nacionales, de acuerdo con el propósito general que existe para mantener y acrecentar el patrimonio nacional.

En materia de aguas, se ha continuado la política ya establecida de conocer y someter a régimen las corrientes que por ley deben ser de propiedad nacional. Se ha hecho la declaratoria respectiva sobre 212 corrientes, y como para expedir las declaratorias de que se trata, la Secretaría ha tenido que estudiar debidamente las corrientes, se ha capacitado para estudiar también la reglamentación de numerosos aprovechamientos, y se han reglamentado 42 corrientes, expidiéndose 30 reglamentos con los que se definió la forma y volumen en que deben aprovechar sus aguas 96 pueblos, 69 ejidos, 1,402 lotes de pequeños propietarios, 89 ranchos, 74 hacendados y 24 fábricas.

Los reglamentos dictados han dado oportunidad también para que se organicen asociaciones de usuarios que han tomado la dirección de sus trabajos, la ejecución de las reparaciones y conservaciones indispensables, y todo lo concerniente al mejor régimen de los aprovechamientos dentro de las prácticas modernas de cooperación. Para facilitar el aprovechamiento de nuestros recursos hidráulicos, se han tramitado con toda actividad las solicitudes de concesión y de confirmación presentadas. en el año de que se informa se han perfeccionado 21 contratos para riego que ampararon 41 millones de metros cúbicos anuales; 14 contratos para generar corriente hidroeléctrica, que ampararon 5,292 millones de metros cúbicos; 19 contratos para utilización industrial que ampararon 39 millones de metros cúbicos y un contrato para usos públicos que amparó 189,000 metros cúbicos anuales. Se confirmaron también 23 títulos de riego amparando 34 millones de metros cúbicos, un título para fuerza hidroeléctrica, amparando 800,000 metros cúbicos, tres títulos para usos industriales amparando 117 millones de metros cúbicos y un título para usos públicos amparando un millón de metros cúbicos.

Se tramitaron también 449 solicitudes de concesiones de aguas, 90 solicitudes de concesiones de aguas, 90 solicitudes de confirmación, 13 declaraciones de caducidad y 135 permisos provisionales.

Para la defensa de nuestra riqueza forestal, se ha considerado indispensable poner coto al abuso de los grandes concesionarios, y suprimir el comercio que se hacía con las concesiones. Para ellos, por acuerdo presidencial, se ha fijado que las adjudicaciones deberán hacerse precisamente por remate en subasta pública, y a la Dirección Forestal se le ha reservado un pequeño margen para que las adjudicaciones no puedan hacerse invariablemente a los precios de tarifa.

Considerándose que de las concesiones las más apetecibles son las que amparan la extracción de la resina del chico-zapote, y teniendo en cuenta que los bosques del sureste de México producen del 70 al 80 por ciento del volumen total de chicle consumido, se tiene en proyecto un sistema general de financiamiento que nos permita refaccionar a nuestros chicleros, librándolos de las grandes Compañías, y regular el precio de venta, salvando intermediarios y llevando nuestros productos hasta los centros de consumo.

Para la mejor utilización de nuestra riqueza maderera, en todos los permisos otorgados para extraer madera o leña, se ha cuidado de que se cumpla con la Ley Forestal.

Lo anterior significó que la política agraria seguía el concepto de reforma agraria integral o sea que esta institución no agota su contenido con la simple entrega de la tierra como lo había sostenido Plutarco Elías Calles, sino que continuaba con la irrigación, el crédito, la explotación racional de los bosques, etcétera. En materia de reparto de la tierra, en este primer informe (el único) el presidente Portes Gil hizo del conocimiento del Congreso algo propio de su estilo de gobernar: resolver el problema agrario estado por estado, porque la

solución nacional representaba muchas dificultades por la efervescencia y violencia que los solicitantes de tierras y los propietarios manifestaban. Asimismo, lo limitado del presupuesto disponible para satisfacer tantas necesidades de un país que, como resultado de una Revolución violenta, necesitaba urgentemente cambiar las estructuras políticas, económicas, sociales y culturales que había dejado un régimen que perduró 30 años en el poder, a través de siete reelecciones y entregado por completo a los terratenientes nacionales y extranjeros, la tarea era por demás difícil. Portes Gil manifestó:

La política agraria se ha continuado desarrollando con el mismo espíritu que ha normado la actuación de los gobiernos revolucionarios de 1920 a la fecha. El aumento en los resultados obtenidos que este informe va a consignar, debe conceptuarse como derivado de la organización creciente de la Comisión Nacional Agraria, que año con año consolida su criterio y afianza sus métodos de operación, y en parte también como resultado de la jurisprudencia sentada por la Suprema Corte de Justicia, en lo que toca a los amparos agrarios. En materia de organización cabe únicamente hacer resaltar que la Comisión Nacional Agraria ha principiado a trabajar en una forma diversa de la que hasta hoy se acostumbró. A partir de diciembre del presente año, se ha querido que los Ponentes, atendiendo grupos de Estados como es indispensable, dediquen, sin embargo, especial atención a un solo Estado de su jurisdicción, y traten lo que a dicho Estado se refiera en el propio terreno, ahorrándose así trámites oficinescos y ganándose en concentración de esfuerzos y en experiencia legal... Los resultados de la política agraria, al permitir a nuestros campesinos una forma de vida más desahogada, dieron origen para esfuerzos de organización que resulta interesante consignar. El Departamento de Organización Agraria estableció durante el último año, 500 cooperativas agrícolas y 55 cooperativas forestales, que lucharon no únicamente por obtener crédito y mercado para la producción agrícola ejidal, sino también para llevar dicha organización a un plano educativo y moral más alto. Fue así como las mismas cooperativas lograron plasmar constructivamente el entusiasmo de los ejidatarios, animándolos a construir con fondos ejidales, 464 escuelas ejidales y a reparar 58; a construir dos caminos y dos puentes, un depósito para aguas potables, una planta para alumbrado eléctrico, campos deportivos, plazas públicas y un servicio de aguas potables como el de Topilejo, en el Distrito Federal, que tuvo un costo de \$10,000.00...

En materia de organización, se planteó la política de hacer que los Bancos Ejidales y el Banco Nacional de Crédito Agrícola, trabajen sus respectivas zonas, sin estorbarse, de modo que en el Estado de Morelos, donde operaban el Banco Nacional de Crédito Agrícola y el Banco Agrícola Ejidal, por acuerdo presidencial se incorporó el Banco Ejidal con el Banco de Crédito Agrícola, con objeto de que éste pudiera controlar mejor sus operaciones de crédito, acerca de cuya importancia se podrá juzgar, diciendo que los ejidatarios de Morelos están recibiendo refacción hasta por millón y medio de pesos anualmente, sin que hayan

faltado en ningún año a sus compromisos ni hayan dejado de trabajar con un entusiasmo que al parecer ha pasado desapercibido para los que presentaban al Estado de Morelos como un testimonio del fracaso ejidal...

La política agraria de dar tierras, de distribuir equitativamente las tierras repartidas, de organizar cooperativamente a los ejidatarios, de instruirlos en las Escuelas Agrícolas, y de ayudarlos económicamente por conducto de Bancos Agrícolas Ejidales o de sociedades locales dependientes del Banco Nacional de Crédito Agrícola, se complementa por una campaña eminentemente social que tiende a organizar a los ejidatarios y a sus familias, para crear las bases de una nueva sociedad.

El Gobierno tiene la convicción, al mismo tiempo, de que al desarrollar su programa agrario no ha procedido con extremismos radicales perjudiciales ni con espíritu sectario, ni menos aún con la más leve sombra de interés. Ha querido solamente cosechar los frutos de nuestra lucha y satisfacer el anhelo que hoy mueve a nuestra clase campesina; el anhelo de triunfar en la producción, después de haber triunfado en la guerra civil, para el triunfo definitivo de la Revolución (*Los presidentes...*, *op. cit.*, pp. 914-917).

Traté personalmente al licenciado Portes Gil y llevaba una amistad cercana. Frecuentemente asistía a sus desayunos en su casa de Polanco, donde discutíamos la política agraria del pasado y de los años posteriores. Sus opiniones de los regímenes de gobierno revolucionario siempre fueron prudentes y justificatorios. En noviembre de 1960 me invitó a realizar una visita al valle del río Grande y a Lubbock, Texas, acompañado de mi compañero de estudios, licenciado Mario Colín Sánchez, y del licenciado Jorge Menvielle Porte Petit, para conocer el desarrollo agrícola de la zona y el proceso productor de "moscas estériles" para combatir el gusano barrenador que causaba daños a la ganadería.

Como presidente de la Asociación Nacional de Abogados, conjuntamente con el doctor Luis Garrido (vicepresidente) y el licenciado Juan González Alpuche (secretario general) me designaron vicepresidente de la Academia de Derecho Agrario de esa Asociación (29 de febrero de 1968).

Ideología agraria

En su informe de gobierno ante el Congreso de la Unión —parte del cual hemos reproducido— se puede apreciar su ideología agraria y sus realizaciones en tan corto tiempo de gestión administrativa. Además, para evaluar su pensamiento debemos tomar en cuenta sus discursos, conferencias, conversaciones y artículos publicados. Portes Gil fue combativo, emotivo y sincero. Sus convicciones fueron revolucionarias y progresistas. Sabía que ganarse el apoyo de las masas de obreros y campesinos era determinante para construir una carrera política. Como gobernador de Tamaulipas, primero provisional (1920) y luego

constitucional (1925) mostró un sentimiento casi paternalista frente a campesinos y obreros, además de haber realizado acciones importantes para favorecerlos en sus intereses. Sus discursos como diputado federal en las Legislaturas XXVII (1917); XXIX (1921) y XXX (1923), fueron apasionados en defensa de las causas populares y de las instituciones nacionales. Otra de las características de Portes Gil era su disposición —como buen abogado— a concertar soluciones. Tal fue el caso de la rebelión de los cristeros que se mantenían alzados y pactaron con la asonada del general José Gonzalo Escobar, quien se levantó contra el gobierno en marzo de 1929, siendo la penúltima asonada militar en México. Al ser derrotado el general Escobar, los cristeros buscaron una transacción. Portes Gil, quien había iniciado conversaciones con los prelados católicos, desde que fue secretario de Gobernación (28 de agosto al 30 de noviembre de 1928) de Calles, por lo que, como Presidente provisional de la República, continuó las conversaciones con los arzobispos Leopoldo Ruiz y Flores y Pascual Díaz. El 21 de julio de 1929, convino con ellos dictar la amnistía general, devolver las casas curales y episcopales, y reanudar los cultos en las iglesias; pero sin modificar ninguna ley de las objetadas por la Iglesia, lo cual prueba su capacidad de concertación.

En materia agraria, fue partidario de resolver las cuestiones agrarias sin violencia y en varias ocasiones —como gobernador— concertaba soluciones entre campesinos y propietarios, sin violar las leyes. Cuentan como anécdota que campesinos de Tamaulipas lo visitaban frecuentemente y sólo recibían un trato paternalista personal; los hacía pasar sin dilación, los saludaba de mano y con apapachos los escuchaba, les daba para su comida y el pasaje de regreso a sus pueblos y los citaba para otra ocasión a fin de dictar la resolución provisional. Así lo hicieron en varias ocasiones. Se conoce que el asunto agrario era difícil de resolver; pero los campesinos regresaban contentos. Al entrar de gobernador de Tamaulipas el ingeniero Marte R. Gómez, hombre adusto, eficiente, concreto y riguroso, recibió a los mismos campesinos y sin mayores protocolos les dijo: sé a lo que vienen, conozco su expediente, vengan tal día, a tales horas y ya les diré lo que resolví. No les dio para su comida y menos para su regreso. El día indicado las autoridades ejidales fueron recibidas en la misma forma y el gobernador les dijo: aquí está mi resolución concediéndoles las tierras solicitadas; regresen a trabajar y a producir. Los campesinos desconcertados regresaron a su pueblo, reunieron a los solicitantes y les dijeron: aquí están nuestras “pinches tierras”. Todo esto —de ser verdad— revela el estilo, la forma de un político y de un técnico en agricultura. Yo creo que el modo de tratar a los campesinos es fundamental; escucharlos, darles razón cuando la tienen y cuando no sea así, decírselos, porque lo entienden y produce mejores resultados. El autor así lo hizo cuando fue miembro del Cuerpo Consultivo Agrario, del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización que mantuvo abiertas las puertas de su oficina para recibir a solici-

tantes de tierras y a propietarios; pero fue receptivo en los planteamientos. Rubén Jaramillo y su esposa siempre me visitaban para tratar asuntos agrarios.

La prueba de la ideología agraria del presidente Emilio Portes Gil está en el hecho de haber entregado durante su corto periodo de gestión administrativa, 1'707, 750 de hectáreas a los campesinos solicitantes.

Acción legislativa

1928 (24 de abril), Reglamento del Registro Agrario Nacional (José G. Parrés).

1929 (17 de enero), Decreto por el cual se adiciona y reforma la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, de 11 de agosto de 1927 (Emilio Portes Gil).

1929 (21 de marzo), Ley que refunde en la de Dotaciones y Restituciones de tierras y Aguas las reformas y adiciones de la misma, contenidas en el decreto de 17 de enero de 1929 (Emilio Portes Gil).

1929, Programa para el Establecimiento de Escuelas Centrales Agrícolas.

Resoluciones presidenciales agrarias dictadas

Publicadas: 1,350

Superficie (ha): 2'438,511

Beneficiados: 713,998

Ejecutadas: 1,156

Superficie entregada (ha) 1'707,757

Pascual Ortiz Rubio (1930-1932)

Tomó posesión de la Presidencia de la República el 5 de febrero de 1930, después de triunfar como candidato del Partido Nacional Revolucionario habiendo competido en la justa electoral en contra de José Vasconcelos, postulado por el Partido Nacional Antirreleccionista. Ese mismo día, al salir de Palacio Nacional, sufrió un atentado a manos de Daniel Flores que disparó una pistola contra él, estando acompañado por su esposa y de la señorita Roch. Estuvo 60 días curándose de la herida recibida. Su periodo presidencial duró hasta el 4 de septiembre de 1932 en que renunció por la oposición de ambas cámaras legislativas, de los gobernadores de los estados y del propio general Plutarco Elías Calles "Quien atentó contra él en 1930, fue encontrado muerto en su celda; y dos hermanos de Flores, que al parecer estaban dispuestos a revelar la identidad de los autores intelectuales del frustrado magnicidio, fueron asesinados."²⁵⁴

El agrarismo del ingeniero Pascual Ortiz Rubio (1930-1932) tuvo la característica de dar importantes virajes. Por una parte, tomó una medida altamente provechosa para el desarrollo de la justicia agraria, como lo fue el trascendental decreto de 12 de enero de 1932, por medio del cual se niega recurso legal ordi-

²⁵⁴ *Enciclopedia de México*, José Rogelio Álvarez (dir.), t. X, Cía. Editora de Enciclopedias de México, coedición con la Secretaría de Educación Pública, México, 1988, pp. 6075-6077.

nario o extraordinario, (amparo) a todos los propietarios que hubieren resultado afectados con resoluciones dotatorias o restituciones de tierras y aguas. Lo anterior se hizo por virtud de que según se manifestó a la prensa, hasta diciembre de 1928 se habían dictado aproximadamente 6,000 resoluciones dotando o restituyendo tierras, contra las cuales se habían interpuesto 5,500 demandas de amparo. La Suprema Corte había resuelto 2,000 casos y de ellos solo en 100 o 200 se había negado el amparo, concediendo el resto, por lo que el 90 por ciento de las resoluciones estaban en litigio.

La acción legislativa del presidente Ortiz Rubio comenzó al reformar, por medio del decreto respectivo, la Ley sobre Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 21 de marzo de 1926. Las reformas consistieron en lo siguiente: se aclara el artículo 14 en su fracción VI de la Ley para definir al peón acasillado que no tiene capacidad jurídica para obtener dotación de tierras o aguas señalando:

Artículo 14...

Fracción VI. Los peones acasillados en haciendas de explotación.

Se consideran peones acasillados para los efectos de esta Ley aquellos individuos que viven gratuitamente en casa construida dentro de los límites de la hacienda y, previo contrato que determine su condición, hagan depender habitualmente sus medios de subsistencia del jornal o salario que reciban en trabajos relativos al cultivo de la tierra.

El carácter de peón acasillado se acreditará por medio del contrato a que se refiere el párrafo anterior:

El artículo 36 se reestructura y aclara en cuanto a la exclusión de afectaciones dotatorias incluyendo los sembradíos de alfalfa:

Artículo 36. De las afectaciones dotatorias se excluirán:

I Los bosques artificiales.

II Las tierras con plantaciones de caña de azúcar, henequén, viñedos, hule, árboles frutales, café, cacao, vainilla, plátano y demás cultivos de vida cíclica superior a dos años, cuando dichos productos sean beneficiados por medio de plantas de industrialización; y las tierras con plantación de maguey, excepto cuando se aprovechen para la elaboración del pulque, pudiendo, en este caso, el propietario, proponer ante las Comisiones Local y Nacional Agraria respectivas, la permuta en los términos del artículo 37.

Los cultivos que llenen las condiciones a que se refiere el párrafo anterior, serán respetados en una superficie que en cada caso determinará, técnicamente, la Comisión Nacional Agraria, de acuerdo con la capacidad de la industria, cuya área nunca deberá ser menor a la fijada por el artículo 26.

Las plantaciones a que se refiere el presente artículo, se entenderá que hayan sido hechas con anterioridad a la fecha de la publicación de la solicitud inicial del expediente agrario.

III Las tierras sembradas de alfalfa, destinadas al sostenimiento de explotaciones lecheras o cría de animales en general y hasta la superficie necesaria para ese objeto, la cual fijará la Comisión Nacional Agraria, por medio del reglamento respectivo.

Artículo 37. La falta de los requisitos prevenidos en el artículo anterior, será motivo para incluir en una dotación de tierras de que se trata, pero en este caso el propietario podrá proponer ante las Comisiones Locales y Nacional Agraria, desde que la primera tenga el expediente para dictaminar hasta el vencimiento del plazo fijado por el artículo 87, otras de calidad semejante a distancia no mayor de siete kilómetros del pueblo beneficiario.

La equivalencia entre unas y otras tierras se determinará por la Comisión Nacional Agraria, en cada caso.

Este decreto de reformas contiene, en el caso de ampliaciones de tierras, algunas novedades, pues en primer lugar regula más adecuadamente esta acción básica e incorpora una novedad –anticonstitucional– al señalar que en casos de ampliación de tierras, las que fuesen expropiadas se pagarán “previo pago”, contrariando el mandato constitucional que ordena que las expropiaciones se harán “mediante indemnización” (párrafo segundo del art. 24). Los artículos 130 y 131 quedaron reformados de la siguiente manera:

Artículo 130. Todo pueblo que haya recibido tierras por concepto de dotación o restitución, podrá iniciar un expediente sobre ampliación, con los requisitos siguientes: I. Que las tierras se destinen a formar nuevas parcelas y no a ampliar las ya existentes; II. Que hayan transcurrido diez años desde la fecha de la resolución presidencial; III. Que en el censo agrario no figuren los individuos que ya han sido considerados en algún expediente anterior, ni aquellos que hayan sucedido a éstos, en el derecho de las parcelas, de acuerdo con las leyes respectivas. IV. Que el pueblo interesado demuestre haber logrado un aprovechamiento eficiente del ejido; V. Que se ajuste el expediente de ampliación, en lo conducente, a todas las prevenciones de esta Ley.

Artículo 131. Las tierras a que se refiere el presente capítulo, serán expropiadas, previo pago, por el Gobierno Federal, a cuyo efecto, en los presupuestos de la Secretaría de Agricultura y Fomento se establecerá cada año la partida correspondiente.

En otro decreto se modificó la Ley Reglamentaria sobre repartición de tierras ejidales y constitución del patrimonio parcelario ejidal en sus artículos 1o. y 32 para determinar que:

Ejecutada la resolución presidencial que concede dotación o restitución de tierras o el decreto que haya creado o cree un centro de población agrícola en aquellos lugares en que, por disposición de la ley no haya sido procedente dictar

la restitución o la dotación, la corporación de población beneficiaria adquirirá la propiedad comunal de los bosques, aguas y tierras comprendidos en aquella resolución o decreto; pero respecto a las tierras, únicamente mientras son repartidas en los términos de la presente Ley. En todo caso, serán inalienables los derechos que adquiriera la corporación de población, y por lo tanto, no podrá en ningún caso, ni en forma alguna, cederse, traspasarse, arrendarse, hipotecarse o enajenarse en todo o en parte, derecho alguno sobre los bienes ejidales o la repartición de las tierras, siendo inexistentes las operaciones, actos o contratos que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto.

Artículo 32. Las disposiciones de la presente ley serán aplicables en lo conducente a los fraccionamientos de las tierras que se disfruten en común, por corporaciones de población que no las hayan obtenido por dotación o restitución, y a las que bajo el concepto de adjudicaciones hechas o que en lo sucesivo se hicieren, de terrenos destinados a crear un nuevo centro de población agrícola. Las corporaciones a que se refiere este artículo que hayan hecho la repartición en sus bienes comunales, con anterioridad a la vigencia de esta Ley, podrán acogerse a sus beneficios, quedando facultada la Secretaría de Agricultura y Fomento para practicar todas las diligencias necesarias, según el caso, y para expedir títulos que amparen la propiedad, con los caracteres a que esta misma ley se refiere (decreto de 19 de enero de 1931).

Decíamos que el gobierno se había decidido a dar un paso trascendente en materia agraria al dejar sin recursos ordinarios o extraordinarios a los propietarios afectados, lo cual significó negar el amparo y terminar con los litigios judiciales que tanto habían retardado la entrega de la tierra. El decreto del presidente Ortiz Rubio se encaminó a reformar la Ley Agraria de 6 de enero de 1915, la cual había sido sujeta a varias modificaciones; declarada refundida en el artículo 27 constitucional y finalmente abrogada. El decreto de referencia acabó con la tesis de que el procedimiento agrario era más bien una contienda judicial en la cual el pueblo solicitante era el actor, el hacendado el demandado; los jueces de primera instancia, los gobernadores y la Comisión Nacional Agraria y por último el Presidente de la República, el juez de sentencia definitiva; pero sujeto a lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinara en última instancia. Así fue hasta que vino la aprobación del Congreso de la Unión resolviendo la cuestión mediante el siguiente decreto de 12 de Enero de 1932 que a la letra dijo:

PASCUAL ORTIZ RUBIO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed: Que el Congreso de la Unión, ha tenido a bien expedir el siguiente DECRETO: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le concede el artículo 135 de la Constitución Federal, y previa la aprobación de la mayoría de las Legislaturas de los Estados, declara que se reforma el artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915 y se adiciona la misma en los siguientes términos: Artículo 10. Los propietarios afectados con re-

soluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario ni el extraordinario de amparo.

Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán de ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el *Diario Oficial de la Federación*. Fenecido este término, ninguna reclamación será admitida. Las Comisiones Locales Agrarias, la Comisión Nacional Agraria y demás autoridades encargadas de tramitar las solicitudes de dotaciones de ejidos, por ningún motivo afectarán la pequeña propiedad ni ninguna otra de las que están exceptuadas de afectación por la Ley Agraria, en que se funde la dotación, las cuales serán siempre respetadas; incurriendo en responsabilidad por violaciones a la Constitución, en caso de que lleguen a conceder dotaciones de ejidos afectando estas propiedades.

El Presidente de la República no autorizará ninguna dotación de ejidos que afecte la pequeña propiedad o las otras a que se refiere el párrafo anterior, siendo también responsable por violaciones a la Constitución, en caso de que lo hiciere. Igualess responsabilidades se exigirán en caso de que se concedan restituciones de tierras en contravención con la misma Ley Agraria. TRANSITORIOS I. En los casos en que contra una resolución dotatoria o restitutoria de ejidos o de aguas se hubiere concedido el amparo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cualquiera que sea la fecha de éste, si la ejecutoria estuviese ya cumplida, tendrá que respetarse; pero si no se cumple aún, ésta quedará sin efecto, y los afectados con dotación podrán ocurrir a reclamar la indemnización que les corresponda en los términos del artículo 10. II. Respecto de los juicios de amparo que están pendientes de resolverse, ya sea ante los jueces de distrito o en revisión, o que por cualesquiera otra circunstancia, se hallen pendientes ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativos a dotación o restitución de ejidos o de aguas, a que se refiere el artículo 10, serán desde luego sobreseídos y los afectados con dotación tendrán el mismo derecho de reclamar la indemnización a que haya lugar. III. Respecto de los juicios promovidos conforme al artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915, que se reforma, que estuviesen en curso, se desearán desde luego y se mandarán archivar; y en cuanto a aquellos en que ya se hubiese dictado sentencia ejecutoria, y ésta fuese favorable al afectado con dotación, la sentencia sólo dará derecho a éste a obtener la indemnización correspondiente. IV. Estas reformas regirán desde la fecha de su promulgación (23 de diciembre de 1931).

Esta acción legislativa había sido previamente anunciada –conjuntamente con otras dos– en el Primer Informe de Gobierno del 1.º de septiembre de 1930, cuando el Presidente anunció ante el Congreso de la Unión lo siguiente:

Por último, la Secretaría de Agricultura y Fomento, interpretando en su Ramo las necesidades y las exigencias de la Administración pública en los actuales

momentos, está llevando a cabo, por medio de comisiones especiales, el estudio de tres proyectos de ley que como dije en el preámbulo de este Informe, oportunamente serán enviados al H. Congreso de la Unión para su estudio y resolución. El primero de estos proyectos se refiere a reformas y modificaciones a la Ley General de Crédito Agrícola, y, en particular, a la reorganización del Banco Nacional de Crédito Agrícola y de los bancos Ejidales. El simple reparto de la tierra, el fraccionamiento de los latifundios, la creación del ejido o su aparceramiento por medio de la Ley del Patrimonio Familiar, no realiza más que en forma imperfecta el ideal revolucionario de crear la pequeña propiedad agrícola y lograr la emancipación de los campesinos y su bienestar por el trabajo directo de la tierra. Es indispensable atender a la organización de los campesinos y a la refacción que necesitan para que puedan, mediante la aplicación de su trabajo personal a la tierra, convertir el ejido a la pequeña parcela en fuente de producción. Ya en 1926 el Gobierno de la Nación emprendió un primer esfuerzo en este sentido, creando, por un lado, los Bancos Ejidales y por otro, el Banco Nacional de Crédito Agrícola. Falta de unidad en la acción, falta de la experiencia necesaria en un asunto tan arduo y tan complejo y otros motivos muy naturales y explicables, hicieron que los resultados no correspondieran a la finalidad perseguida. Trátase hoy de darle unidad al sistema de crédito agrícola, de aplicar el crédito del Estado, exclusivamente, al sector campesino ejidal o de agricultores en pequeña escala; trátase de hacer un nuevo y vigoroso esfuerzo para acudir, por medio del crédito, en ayuda de la población campesina del país, complementando justamente la reforma agraria de la Revolución. Otro de los proyectos lleva por finalidad promover un mejoramiento de la economía nacional, rehabilitando el crédito agrícola en general y haciendo renacer la confianza para inversiones en el trabajo de la tierra. Existe la necesidad de incrementar y estabilizar los valores de la propiedad rústica, aclarando y precisando algunos términos de la Ley Agraria en vigor. El artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915, concede a los interesados que se creyeron perjudicados con las resoluciones del Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, el derecho de ocurrir ante los Tribunales a deducir esos derechos dentro del término de un año, a contar de la fecha de dicha resolución. Se hace necesario una reglamentación de este artículo, después de un detenido estudio sobre la materia, para dar estabilidad al ejido y efectividad a la reforma agraria, pues no sería justo que por falta de una reglamentación adecuada de este artículo, se fueron minando poco a poco los intereses de la clase campesina que haya sido beneficiada por la Revolución con la entrega de tierras.

La Secretaría de Agricultura y Fomento, por el movimiento constante de progreso, que se viene realizando en México en este importante sector de nuestras actividades nacionales, tiene la más profunda certeza de que los agricultores del país, pequeños o grandes, lograrán, a través de un esfuerzo coordinado e impulsados por Gobiernos que se inspiren, como el actual, en el bien público, resolver el problema esencial de México de satisfacer ampliamente sus necesidades y de bastarse a sí mismo integralmente (*Los presidentes...*, *op. cit.*, pp. 696-697).

Pascual Ortiz Rubio, en su Segundo Informe de Gobierno (10. septiembre de 1931) expuso su doctrina agraria, que seguramente contó con la aprobación de Calles, de la siguiente manera para sorpresa de todos:

La Secretaría de Agricultura y Fomento adquiere en este momento histórico de reconstrucción nacional, un papel importantísimo que definen fundamentalmente dos directrices: dimanadas, una del espíritu revolucionario y de sus leyes, y la otra de la necesidad imperiosa de avivar todas las fuentes de riqueza, que lleven a nuestro país hasta el punto necesario para bastarse a sí mismo.

En el primer aspecto de sus actividades, se ocupa del importantísimo problema planteado por nuestra revolución social, de buscar una mejor redistribución a la riqueza de la tierra. En el segundo, aplica todos sus esfuerzos a lograr la mejor rehabilitación de nuestras fuentes de riqueza propias, ya que sobre ellas primordialmente, ha de basarse el programa reestructivo de producir lo que nuestro país consume.

Es el momento oportuno para fijar entonces con toda precisión, los conceptos de doctrina que animan la labor de esta Secretaría, eliminando de una vez por todas, las falsas interpretaciones de esta política de nuestro movimiento, que se ha llamado la política agraria, y que, desviando la opinión pública por extraviados senderos, deforman y desvirtúan la actividad del Gobierno Federal, oponiendo resistencias indebidas y trabas de toda especie al desarrollo de un plan homogéneo y único, que conduce armónicamente a la realización integral del programa revolucionario, de cuyo desarrollo, este Gobierno de mi cargo se siente responsable.

La Revolución Mexicana, precisando sus derroteros hacia un cambio radical de la organización social, revivió el concepto del ejido, dándole el amplio significado de las tierras necesarias para la vida del pueblo, y en los procedimientos de dotación o restitución, quiso establecer en definitiva un programa racional de vida a la masa campesina, hasta satisfacer la última necesidad de ésta en el último poblado que necesite de tierras para su subsistencia.

Leyes especiales garantizan la inviolabilidad del ejido creado así por la Revolución; las tierras sólo benefician a quien las cultiva debidamente; no pueden ser gravadas ni hipotecadas, y un patrimonio de la familia campesina, de carácter hereditario, protege su independencia económica y le garantiza los medios para una racional subsistencia.

Dentro de esta concepción, el ejido no es ni debe ser el factor principal responsable del desenvolvimiento agrícola del país; su producción está destinada a su consumo propio y sólo un excedente puede salir a los mercados externos, para transformarse en un medio de prosperidad y desarrollo, que fecunde el desenvolvimiento del poblado.

Entonces, todos los pueblos, cualquiera que sea su categoría, necesitan ver satisfechas sus necesidades en materia de tierras, para poder decir que el problema elemental de la redistribución de la propiedad ha quedado resuelto.

Por lo tanto, resulta absurdo considerar la posibilidad de terminar este problema por virtud de un acto autoritario en cualquier momento antes de haber dejado satisfechas las necesidades de los pueblos y de haber cumplido estrictamente con los mandatos constitucionales que así lo establecen.

Este punto inviolable de doctrina, ha sido sustentado por el Ejecutivo de mi cargo, en diversas oportunidades, pero ninguna tan solemne como ésta, para reafirmarlo ante la Representación Nacional, mostrando cómo este programa forma parte integrante de un conjunto de disposiciones que con toda armonía tienden a lograr la redistribución de la propiedad, perseguido por la Revolución.

El ejidatario disfruta en común una propiedad de características limitadas, pero en ella puede preparar su cultura personal y su desenvolvimiento, hasta el punto de transformarse en un empresario, en el sentido económico de la palabra, que al amparo de este conjunto de ordenamientos que conocemos con el nombre de Leyes de Colonización, Ley Federal de Colonización, Leyes locales de disolución de latifundios, limitaciones de la propiedad privada, etcétera, le permite adquirir una pequeña parcela de extensión proporcionada a sus recursos, y en donde finca sus características de pequeño propietario. Pero aún en ésta, el colmo debe tomar la tierra en las condiciones que se la ofrece la propiedad colonizada, generalmente destinada a cultivo de temporal, ya que ninguna obra de mejoramiento puede derivarse de sus escasos recursos. El Estado se ha preocupado por mejorar las condiciones del colono, eliminando el aspecto aleatorio de los cultivos de temporal, y con la inversión de fuertes cantidades tomadas de su Presupuesto, ha creado los Sistemas Nacionales de riego, en donde el pequeño propietario encuentra acomodo, disponiendo de tierras y aguas en una organización moderna y con modernos sistemas de educación y de cultivo. Estos tres elementos por consiguiente, el ejido, la colonización y los Sistemas de riego, forman sucesivas etapas de un mismo fenómeno social, y contribuyen cada uno, al programa integral de redistribución de la riqueza territorial, que ha perseguido con todo ahínco el esfuerzo revolucionario.

La Secretaría de Agricultura, en este aspecto de sus actividades, presenta a ustedes en seguida, los resultados alcanzados de este importante programa nacional. El segundo aspecto dominante de sus actividades, el que cuida del desenvolvimiento agrícola del país, para prepararlo a una capacidad productora que le permita bastarse a sí mismo, es, sin duda alguna, igualmente interesante y complejo, ya que regula, no solamente las actividades del Gobierno en la realización de determinado programa, sino también reglamenta y estabiliza todas las actividades privadas, para dirigirlas en el mismo sentido.

De ahí que la primordial subdivisión de la Secretaría, marque sus relaciones con estos diversos sectores de producción, y bien en la constitución o reconocimientos de derechos, bien en la reglamentación de aprovechamientos naturales, trabaje armónicamente para alcanzar la finalidad propuesta. A ello se refieren las actividades de la Dirección de Aguas, Tierras y Colonización, el aprovechamiento de bosques, caza y pesca y otros recursos naturales, las Direcciones de Fomento y Defensa Agrícola, la Dirección de Ganadería, y las técnicas de Estu-

dios Geográficos y Climatológicos, de Legislación y Jurisprudencia, etcétera, etcétera.

Con el detalle que esta breve síntesis permite, conoceréis en seguida las actividades de este ramo, consideradas desde este punto de vista. Es inútil ponderar ante el criterio de este honorable Congreso, la importancia y responsabilidad que las dos líneas de acción, previamente descritas, reflejan sobre esta Secretaría, pero el Ejecutivo de mi cargo ha querido reafirmar este criterio, porque quiere asumir, respaldado por la Soberanía de esta Representación Nacional, la responsabilidad histórica que le corresponde, en la ejecución de este programa que forma, indudablemente, uno de los asientos más vigorosos del movimiento social revolucionario, que aun entrando a su etapa reconstructiva, no puede desatenderse por ningún Gobierno que se muestre celoso en el cumplimiento del mandato a que responde (*Los presidentes...*, *op. cit.*, pp. 1063-1064).

Ante la doctrina agraria "Ortiz Rubio" hago los siguientes comentarios:

1. Le otorga mayor importancia a la Secretaría de Agricultura y Fomento al darle mayores atribuciones, reduciendo la trascendencia que tenía la Comisión Nacional Agraria, a pesar de que dicha secretaría no era considerada autoridad agraria en la Ley.
2. Realiza, imprudentemente, la división entre política agraria y política agrícola dejando la importante materia de organización de los ejidatarios en manos del Banco Agrícola y de la Secretaría de Agricultura, ocasionado la multiplicación de funcionarios que intervenían en el ejido, prolongándose esta situación hasta 1992 y produciendo entre los ejidatarios la natural confusión sobre quien ordenaba en materia de organización y producción. En 1966 escribí sobre este problema prolongado de duplicación de funciones, de intervención de múltiples dependencias del Ejecutivo que ocasionaban desorientación, confusión, controversias y creando un problema agrario, proponiendo una sola dependencia que se encargara de la distribución de la tierra, de la organización de los campesinos para la producción: es decir, la política agraria integral. Propuse que la Secretaría de Agricultura y Ganadería se fundiera con el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.²⁵⁵
3. La doctrina "Ortiz Rubio" deseaba imponer un solo plan unitario, sin mayores distinciones entre reparto de la tierra, organización de los beneficiados y producción agrícola. Su deseo era que la política agrícola absorbiera la política agraria, que según él, tenía infinidad de adversarios desviando la opinión pública (*sic*) por extraviados senderos deformando y desvirtuando la actividad del gobierno federal y oponiendo resistencias indebidas y trabas de toda especie al desarrollo de un "plan homogéneo y único" que según él, conduce armónicamente a la "realización integral del programa revolucionario, de cuyo desarrollo, este

²⁵⁵ Víctor Manzanilla Schaffer, *La reforma agraria mexicana*, Editorial Porrúa, 2a. ed., México, 1977, pp. 126 y ss.

Gobierno de mi cargo se siente responsable.” Además, se sabía que los terratenientes y latifundistas veían en la Secretaría de Agricultura y Fomento su “ángel protector” en aras de la producción.

4. El fondo de la intención de la doctrina “Ortiz Rubio” fue que el ejido y la propiedad comunal parcelados, constituyeran pequeñas propiedades, tendencia que se detecta desde Calles, Portes Gil, Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez, todos ellos bajo la influencia o dirección del “jefe máximo”: Plutarco Elías Calles.

5. Esta doctrina agraria expuesta ante el Congreso de la Unión, señaló sin titubeos el destino del sistema ejidal cuando se llegaba al parcelamiento y a la asignación de parcelas individuales: la dotación de tierras serviría para el autoconsumo, es decir, para la precaria sobrevivencia de los ejidatarios; pero además, parcela cuya extensión estaría de acuerdo con los recursos del beneficiado, asimilando al campesino miserable con el pequeño propietario.

6. Lo anterior es consecuencia de la discusión que existía entre quienes afirmaban que el ejidatario al recibir la tierra debía pagarla y quienes decían lo contrario, porque sería tanto como desvirtuar los fundamentos de la Revolución y de la justicia social.

7. El presidente Ortiz Rubio tenía preferencia, también por el reparto de latifundios u ocupación de los terrenos nacionales por la vía de colonización, lo cual significaba la creación de pequeñas propiedades. Así lo manifestó en su segundo informe de gobierno al señalar:

2a. Colonización: El ramo de colonización debe dividirse en dos capítulos diferentes que se refieren, el primero, a la colonización de tierras de propiedad particular, y el segundo a los trabajos de esta índole sobre bienes propios de la hacienda pública federal, o que han pertenecido a las sociedades anónimas en que el gobierno federal es el principal accionista.

En el primer ramo, se recibieron para su tramitación 150 solicitudes y se expidieron ocho contratos y autorizaciones para el mismo objeto, dictándose nueve acuerdos que declaran de utilidad pública la colonización de diversas propiedades, y 26 acuerdos más para dotación a pueblos, saliendo por este concepto del dominio de la nación 50,190 hectáreas.

Los trabajos estadísticos realizados en materia de colonización en el periodo comprendido de 1916 a 1930 hacen conocer una superficie afectada por este concepto de 7'086,814 hectáreas, con 378,385 habitantes, ocupada en 19 entidades federativas, haciéndose especial mención de que gran parte de esta superficie fue destinada a esos fines antes de la vigencia de la Ley Federal de Colonización, cuya promulgación data de tres años.

Por ese concepto, el movimiento correspondiente a la colonización en el programa de redistribución de la propiedad territorial, puede decirse que se encuentra en sus principios, pero que ofrece muy favorables expectativas para su futuro desenvolvimiento.

3o. Comisión de Colonización y Fraccionamientos de Predios Rústicos Nacionales: Por conducto de esta comisión, se hizo el estudio indistintamente de

varios predios, obteniéndose el decreto presidencial para fraccionar las fincas de San José de Pastorías, Ver., Cerro Blanco, Gto., Carrizos, Tamps., Huandacaro, Mich., San Lorenzo, Nay., Salaices, Chih., y Canutillo, Dgo. Puede decirse que por medio de los fraccionamientos mencionados, se repartirá una extensión total de 206,500 hectáreas, que servirá para establecer mil familias aproximadamente.

8. El fundamento de esta doctrina agraria fue la necesidad de desbrozar el camino jurídico que retrasaba tanto la entrega de la tierra a los campesinos para darles una forma de subsistencia con su parcela, según hemos visto. Por eso el Presidente declaraba:

“Consecuente con su filiación eminentemente revolucionaria, el Ejecutivo ha seguido con toda firmeza el programa ejidal, siendo conveniente reiterar, como otras veces, que en materia de dotaciones y restituciones de tierras a los pueblos, por ningún motivo se dará un paso atrás. Parece oportuno esta reiteración, ahora que la reforma decretada por el poder constituyente al artículo 10 de la Ley Constitucional de 6 de enero de 1915, ha apartado al Poder Judicial de toda intervención en asuntos agrarios, dejando plenamente en manos del Ejecutivo de la República la realización de este anhelo revolucionario. Podéis estar seguros, ciudadanos diputados y senadores, de que el Gobierno, afrontando la responsabilidad plena que en él descansa, mantiene inquebrantable su decisión de llevar a término los propósitos de la Revolución, satisfaciendo las necesidades y las esperanzas de la clase campesina. Y como, por otra parte, la Honorable 2a. Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de manera invariable y con apoyo en el Decreto reformativo citado, ha sobreseído los amparos interpuestos por los dueños de tierras, no podrán éstos, dentro de los Tribunales, oponer obstáculos en forma alguna a la política agraria de nuestros Gobiernos” (tercer informe).

Por otra parte, expide resoluciones declarando terminado el problema agrario en varios estados, lo cual es altamente contrario al interés agrario. Se ha dicho y se continúa sosteniendo que mientras no se declare haberse liquidado el problema agrario en algunos estados habrá intranquilidad entre los agricultores. Yo pienso que esa supuesta intranquilidad la tendrán los simuladores de la pequeña propiedad, pues los auténticos pequeños propietarios no tendrán nada que temer.

Al mismo tiempo, el ingeniero Ortiz Rubio aumentó el número de los cultivos inafectables con independencia de las superficies que poseían los hacendados.

Ideología agraria

Pascual Ortiz Rubio sostuvo una ideología agraria especial y a su manera. Había estudiado en el Colegio de San Nicolás y su carrera de ingeniero en minas en la Escuela Nacional de Minería y concibió el reparto de la tierra sólo en

su aspecto técnico-jurídico y burocrático, no social y político. Podría decirse que al igual de Calles, el ejido no tenía futuro y sólo servía para que el campesino viviera del autoconsumo, lo cual es un pensamiento estrecho. De tener recursos los campesinos podrían llegar a tener una pequeña propiedad, pequeña, limitada.

Ya hemos comentado su doctrina (véase *supra*), la cual intentó fijar los nuevos rumbos de la reforma agraria sin lograrlo afortunadamente. La entrega de la tierra fue periférica a las mejores que tenían los hacendados, es decir de mala calidad y su intento de darle a la Secretaría de Agricultura y Fomento la preponderancia en la organización de los campesinos en lugar de la Comisión Nacional Agraria, arrojó a los campesinos a los bancos agrícolas, quienes al correr del tiempo se convirtieron en corruptos directores de la producción ejidal.

Su acierto fue negarles a los propietarios afectados los recursos jurídicos ordinarios y el amparo.

Acción legislativa

1930 (26 de diciembre), Decreto por el cual se modifica la Ley sobre Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 21 de marzo de 1929 (Pascual Ortiz Rubio).

1930 (26 de diciembre), Decreto por el cual se modifica la Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal (Pascual Ortiz Rubio).

1931 (23 de diciembre), Decreto que reforma el artículo 10 de la ley agraria de 6 de enero de 1915 (Pascual Ortiz Rubio).

Ley sobre Cámaras Agrícolas (Asociaciones Agrícolas) (*Diario Oficial* del 27 de agosto 1932).

Comisión de Colonización y Fraccionamiento de Predios Rústicos Nacionales 1931, Comisión Técnica del Parque Agrícola de la Ciudad de México.

1931, Consejo Nacional de Agricultura.

Instituto Mexicano de Investigaciones Forestales (*Diario Oficial*, del 9 de julio de 1932).

Resoluciones presidenciales agrarias dictadas

Publicadas: 540

Superficie (ha): 1'225,752

Ejecutadas: 852

Superficie entregada (ha): 944,538

Abelardo L. Rodríguez (1932-1934)

Al presentar su renuncia el ingeniero Pascual Ortiz Rubio, el Congreso de la Unión nombró al general Abelardo L. Rodríguez como Presidente sustituto de la República. En materia agraria, desde el inicio de su periodo de dos años, desarrolló una intensa actividad legislativa. En primer lugar decretó reformas a la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, publicándose dicho decreto el 29

de diciembre de 1932. La importancia de esta acción fue la reforma del artículo 19 de dicha ley, a efecto de que en las dotaciones y ampliaciones de tierras se diera preferencia a las tierras que estén en cultivo o que sean cultivables, mediante inversiones de capital o de trabajo, “que estén al alcance inmediato de los ejidatarios”; señalando además que de las tierras de cultivo, se entregarán superficies de monte o pasto que sean necesarias para la satisfacción de las “necesidades económicas de la colectividad”. Se aclaró que a falta de tierras de cultivo o cultivables, las de pasto, monte o cerril se entregaran “sin considerar jamás que una dotación superabundante de tierras de mala calidad pueda compensar la falta de tierras de cultivo”. Esto significa que no hay límites en la dotación o ampliación de ejidos; en el artículo 140 que se reforma, se ordena que la Comisión Nacional Agraria tramitará de oficio las ampliaciones de ejidos cuando dicha comisión declare que “hay déficit de parcelas”. Esta declaración producía que la primera instancia se considerara sustanciada y resuelta afirmativamente, tramitando rápidamente la segunda instancia a cargo de la Comisión Nacional Agraria.

Por medio del decreto publicado el 6 de enero de 1934, se legisló para acabar con la lentitud y demoras del procedimiento agrario de una manera terminante. Se dispuso en cinco artículos lo siguiente:

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

Artículo 1o. Se concede un plazo de 30 días que se comenzarán a contar a partir del primero de enero de 1934, para que los propietarios de fincas afectadas por resoluciones provisionales y las corporaciones de población interesadas en los expedientes relativos presenten alegatos contra dichas resoluciones.

Artículo 2o. Los representantes de las autoridades agrarias federales en cada Estado, Territorio o Distrito Federal, recorrerán durante el plazo que fija el artículo anterior, los poblados interesados en las posesiones provisionales a que alude el mismo, y convocando a los vecinos levantarán las actas correspondientes, en las que se hará constar la conformidad o inconformidad de las mayorías sobre las repetidas posesiones provisionales. Las actas en cuestión serán enviadas inmediatamente a la Autoridad Agraria Federal.

Artículo 3o. Vencido el plazo de que trata el artículo 1o. y recabadas las actas a que se refiere el artículo 2o., los expedientes sobre los que no existan objeciones se considerarán sustanciados para los efectos legales y se formulará de manera automática resolución presidencial confirmatoria de la sentencia emitida en primera instancia, por las autoridades locales.

Artículo 4o. Los expedientes sobre los que exista oposición serán tramitados por la autoridad agraria federal, sólo para el efecto de completarlos en lo fundamental y de calificar sobre la procedencia o improcedencia de las oposiciones, sometiénolos inmediatamente a la resolución del C. Presidente de la República, sin más trámite.

Artículo 50. Todos los expedientes que se encuentren en poder de las Comisiones Locales Agrarias de los Gobiernos Locales y de las Delegaciones de la Comisión Nacional Agraria y para los cuales hayan transcurrido ya los plazos que marca la ley vigente, se considerarán comprendidos dentro de las disposiciones de este Decreto y recogidos por la autoridad Agraria Federal para su resolución definitiva conforma a lo dispuesto por la presente ley.

El 10 de enero de 1934 se publica en el *Diario Oficial* las reformas que se hacen al artículo 27 constitucional, abrogando la Ley de 6 de enero de 1915. Los párrafos y fracciones de este fundamental artículo fueron debidamente agrupados con técnica jurídica y se suprimieron algunos renglones que se consideraban obsoletos por la evolución de la legislación ordinaria, actualizando su contenido. Se creó una dependencia directa del Ejecutivo federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias; un cuerpo consultivo cuyos miembros son nombrados por el Presidente de la República, cinco en total; una Comisión Agraria Mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los gobiernos locales y un representante de los campesinos que funcionará en cada estado, territorio y el Distrito Federal; comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios y comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos. Se negó el derecho de promover amparos y recursos ordinarios a los propietarios afectados y les concedió –a los afectados por dotación de tierras y aguas– el derecho de acudir al gobierno federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente.²⁵⁶

El general Abelardo Rodríguez, en su breve periodo, realizó una labor agraria interesante. Desde luego los actos legislativos que se desarrollaron revisan la importancia de haber promulgado el primer Código Agrario en México (marzo de 1934) y haber modificado el artículo 27 constitucional.

Las reformas al precepto fundamental eran necesarias, pues en la medida en que se fue ejecutando el reparto agrario se le fueron notando puntos oscuros y contradictorios.

Las transformaciones importantes que sufrió se relacionaron con el cambio en la antigua Comisión Nacional Agraria, que se transformó en el DAAC²⁵⁷ y su Cuerpo Consultivo tomó el nombre de las autoridades y las normas procesales agrarias se elevaron a rango constitucional. Esto último fue criticado por los juristas, pues el procedimiento que por naturaleza es variable, no debe llevarse a una Constitución. Introduce una variante por lo que se refiere al respeto a la pequeña propiedad, consisten en declararla inafectable, cuando esté dentro de

²⁵⁶ Todos estos decretos, leyes y códigos agrarios, pueden ser consultados en Manuel Fabila, *op. cit.*, por fechas de publicación o promulgación.

²⁵⁷ Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (DAAC).

los límites establecidos y se mantenga en explotación. Asimismo, intercaló en el texto del artículo el procedimiento a seguir en materia de conflictos por límites en los bienes comunales.

El primer Código Agrario tuvo el acierto de reunir las diferentes disposiciones vigentes y regular en forma más técnica, los distintos procedimientos agrarios. Sus innovaciones principales nos dejan ver el acomodo de la ideología a la realidad, y el paulatino perfeccionamiento de las instituciones.

Estos fueron: existencia previa del grupo de población solicitante; fijó la extensión de la parcela ejidal en forma invariable (cuatro hectáreas de riego o sus equivalentes), estableció el derecho de los afectados para señalar su pequeña propiedad, intercaló como procedimiento especial, la creación de nuevos centros de población y al decir de Mendieta y Núñez las orientaciones más interesantes consistieron en la creación de los distritos ejidales, pues

señaló en ellos la posibilidad de resolver el problema agrario con criterio económico. Con veinte años de reparto de la tierra y de restitución de ella a los pueblos que habían sido despojados, los fuertes intereses manejados por los terratenientes engendraron una reacción anti-agrarista la cual, en algunos momentos, llegó a constituir un fuerte obstáculo.

En este punto es donde observamos que la ideología, definió a los gobiernos; se siguió adelante a pesar de los enormes problemas prácticos que se presentaban, los cuales se corrigieron sobre la marcha. En otras palabras: se perfeccionó empíricamente el empirismo.

En sus dos informes de gobierno el presidente Abelardo L. Rodríguez fijó su posición frente a la reforma agraria. En el primero de ellos (1o. de septiembre de 1933) expresó textualmente:

La política de mi Gobierno en materia agraria, como lo veréis en la parte respectiva de este informe ha tendido a intensificar la distribución de la tierra, sin que esto signifique olvido o menosprecio para los otros problemas íntimamente relacionados como son el fraccionamiento del ejido, la organización de los campesinos, el fomento del crédito agrícola y la educación de los hombres del campo. Debo hacer especial hincapié, por su trascendencia, en el acuerdo dictado por el Ejecutivo de mi cargo con fecha 14 de julio de este año, para derogar todas las disposiciones que se hubieren expedido en el sentido de conceder plazos a los núcleos de población rural de los Estados de la República para presentar solicitudes de restitución y dotación de ejidos, pues el Ejecutivo de mi cargo consideró que tales disposiciones derogadas vulneran el derecho consagrado en el artículo 27 de la Constitución Política vigente. En consecuencia, se han instalado nuevamente, en los términos de la Ley de 6 de enero de 1915, las Comisiones Locales Agrarias de los Estados, que se habían suprimido por razón de las re-

petidas disposiciones y ante ellas se tramitarán con estricto apego a la ley, las nuevas solicitudes presentadas.

En lo tocante a colonización, se ha preparado el terreno para poder desarrollar en lo sucesivo una acción más eficaz y enérgica, mediante la racionalización del proceso colonizador sobre bases científicas y estables. A este efecto, ya se tiene el proyecto de una nueva ley de la materia con las siguientes características fundamentales, creación de un instituto financiero que haga factible el fomento de los trabajos de colonización, establecimiento del seguro oficial que representará la garantía financiera para los colonizadores, y creación de instituciones de control científico de la población de las colonias y de la distribución de la misma. En este capítulo el programa formulado por el gobierno federal, y en parte realizado ya, comprende los siguientes puntos que me limitaré a enunciar en esta exposición preliminar:

a) Tramitación rápida, y con estricto apego a las disposiciones legales, de los casos de colonización pendientes.

b) Programa de colonización a base de elementos nacionales repatriados, procurando su mejor acomodamiento e instalación, con el fin de secundar la labor que hasta ahora ha venido llevando a cabo la Secretaría de Gobernación y que la de Agricultura y Fomento deberá tomar por su cuenta e intensificar.

c) Reivindicación necesaria por el Gobierno Federal de tierras pertenecientes a la Nación, que habían sido enajenadas en condiciones irregulares o inconvenientes, dentro de las zonas prohibidas y que propiamente constituían desmembraciones tan peligrosas como absurdas del Territorio Nacional.

Estas tierras se han destinado a fines de colonización, para crear y arraigar en ellas intereses exclusivamente mexicanos.

d) Descongestión de tierras ejidales en las que por especiales circunstancias demográficas la población campesina es excesiva y distribución de los excedentes de población ejidal en otras tierras que, por hallarse en la situación precisamente opuesta, requieran un refuerzo de brazos.

e) Estudio detenido, que se traducirá en las disposiciones legales necesarias, para provocar y fomentar una corriente de colonización extranjera provechosa y asimilable.

Por otra parte, y como complemento de la política total que en materia de tierras y aguas me he impuesto llevar adelante, he encomendado a la Secretaría de Agricultura y Fomento una revisión de la Ley de Aguas vigente, con el propósito de facilitar la acción del Estado para lograr la socialización de la energía hidroeléctrica, que será una de las bases en que descansa la estructura económica del futuro (*Los presidentes...*, t. III, *op. cit.*, pp. 1193-1194).

Más adelante señaló:

En estas condiciones, se puede decir que la crisis de estos problemas ha venido a marcar el momento histórico preciso en que el centro de gravedad de la lucha agraria ha pasado del campo social al campo económico; la lucha ha cambiado

de naturaleza y objetivo; en lo sucesivo las conquistas que se han efectuado en el terreno social, se irán ampliando y confirmando por la sola inercia de los intereses creados; por lo tanto, es en el terreno económico en donde deberá concentrar todo su dinamismo y todo su poder de organización, porque de lo contrario, la misma complicación del problema acarrearía tal anarquía en las ideas y tal caos entre las fuerzas económicas, que se pondrían en peligro no sólo las conquistas ya consagradas, sino la misma estabilidad del orden social actual.

No es, pues, de extrañar que la Secretaría de Agricultura y Fomento, consciente de su responsabilidad y de la hegemonía que por Ministerio de Ley ejerce sobre uno de los más altos tipos de fuerza social en el país, se esté transformando para adaptarse al nuevo orden de lucha y preparar el proceso a través del cual deberán surgir los poderosos grupos agrícolas de producción y de consumo armónicos, que constituyan más tarde la base del equilibrio económico y del progreso nacional.

Comisión Organizadora del Consejo Nacional de Agricultura: Puede decirse que como primer paso para asegurar el éxito y la congruencia de la transformación a que se ha hecho mérito, se ha creado por declaratoria de 18 de febrero próximo pasado, la Comisión Organizadora del Consejo Nacional de Agricultura, de acuerdo con la Ley de 19 de agosto de 1932. Su función principal ha consistido en coordinar y dar la cohesión necesaria a todos los actos de las dependencias de la Secretaría, con el objeto de que éstas presenten unidad de acción y orientación definida.

La labor trascendente de esta Comisión ha consistido en la elaboración del Proyecto de Ley de Servicios Agrícolas que sintetiza la política del futuro de esta Secretaría, pues en él se condensa el ideal económico y se dan los medios para llegar a él, en forma de normas y preceptos.

El plan integral de acción que deberá formular el Consejo Nacional de Agricultura, se ajustará fundamentalmente a los siguientes lineamientos.

I. Procurar que la producción vegetal y animal en el país, satisfaga totalmente y en primer término, las necesidades primordiales de toda la población; II. Establecer la acción reguladora del poder público dentro de los principios de una economía dirigida, en todas las formas y escalas de la producción agrícola, mediante una organización que, alentando la iniciativa privada, evite que el interés personal y la libre competencia desorganizada provoquen constantes fluctuaciones e irregularidades entre las urgencias del consumo general y las deficiencias en la producción y la distribución; III. Establecer el inteligente y ordenado proceso de cooperación entre todos los factores que concurran a la producción agrícola; IV. Reducir la intermediación entre el productor y el consumidor, eliminando las especulaciones parasitarias y el desperdicio de energías y capital, para disminuir el costo en el abastecimiento de productos agrícolas, y V. Concertar la organización especializada de la producción vegetal y animal, con todas las diversas clases de actividades que concurran a la mejor distribución de lo producido, tratando de que una repartición más equitativa de

las utilidades se traduzcan al par que en un mejoramiento de los servicios al consumidor, en una elevación del plano económico de la producción. Pasando a detallar sintéticamente las actividades de las distintas dependencias de la Secretaría, acordaré en primer lugar las correspondientes a la Comisión Nacional Agraria, por ser el organismo encargado de la resolución del problema fundamental en el programa de la Revolución...

En otra parte de su informe manifestó:

La reorganización de referencia tiene como objeto adaptarse a la realidad urgente del momento actual, efectuando las transformaciones necesarias en el funcionamiento de las oficinas que la integran para que puedan asumir eficientemente el papel que dentro del Gobierno y en esta nueva era que se inicia les corresponde, como factores de coordinación en el complejo económico de la Nación. La violenta y profunda transformación que se ha operado en nuestra economía rural con la aplicación de las leyes agrarias y con el predominio que ha impuesto la Revolución, de los intereses colectivos sobre los individuales, adunados a la sombra que proyecta la crisis mundial sobre nuestros problemas internos, han hecho que el problema agrario revista a la fecha aspectos inesperados y que tenga consecuencias que jamás soñaron sus precursores. Por otra parte, el espíritu industrial y el anhelo constante de producción incontrolada que se ha despertado en la nueva clase campesina al impulso de sus propios intereses, si bien constituye la garantía más segura contra el retorno del espíritu feudal, en cambio ha traído como corolario inmediato la ruptura del orden armónico de producción agrícola, que antaño, antes de abordarse la resolución del problema ejidal, era controlado por efecto de un cálculo de utilidad más o menos consciente, o por la experiencia atávica de los grandes terratenientes (*op. cit.*, pp. 1222-1224).

En su Segundo Informe de Gobierno (1o. de septiembre de 1934), resumió:

Departamento Agrario: La resolución del problema agrario, ha sido capítulo de especial atención para el Ejecutivo de mi cargo, y este informe comprenderá dos periodos: el de funcionamiento de la Comisión Nacional Agraria y el del Departamento Agrario de reciente creación.

En el primero, las antiguas Comisiones Locales Agrarias iniciaron seiscientos noventa y cinco expedientes ejidales y los gobernadores de los Estados pronunciaron trescientas setenta y ocho resoluciones, habiéndose ejecutado doscientas ocho posesiones provisionales que comprenden una superficie de doscientas seis mil hectáreas. La Comisión Nacional Agraria dictaminó doscientos setenta y un expedientes a los que recayeron resoluciones presidenciales, concediendo doscientas setenta y un mil hectáreas a treinta y un mil jefes de familia, habiéndose ejecutado noventa posesiones definitivas con superficie de ciento ochenta mil hectáreas para once mil ciento ochenta jefes de familia. Se estudió el aprovechamien-

to y reglamentación de corrientes de agua, construyéndose doscientas sesenta pequeñas obras hidráulicas y se dieron veinticuatro posesiones de aguas con volumen anual de diecisiete millones de metros cúbicos. En colaboración con los ingenieros militares, se terminaron tres parcelamientos y se dictaron sesenta y seis acuerdos determinando la parcela tipo aplicable, habiéndose autorizado, además ciento setenta y ocho contratos de parcelamiento celebrados con ingenieros postulantes y expedido quinientos ochenta títulos parcelarios.

Ya dentro del segundo periodo, a fines del año pasado se promulgó el decreto de veintiocho de diciembre que establece la confirmación de las resoluciones provisionales favorables a los pueblos, e igualmente las reformas al artículo veintisiete constitucional que dieron origen a la creación del Departamento Agrario. Al funcionar éste, se aumentó su presupuesto en un millón, ciento veintiún mil pesos y en el mes de marzo se expidió el nuevo Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, que se singulariza por tres características: simplificación del procedimiento, generalización del derecho agrario a mayor número de individuos y delimitación de los derechos de las partes que intervienen en el asunto, todo dentro de un criterio ampliamente comprensivo de la economía nacional. Como consecuencia de la expedición del Código, se integraron las Comisiones Agrarias Mixtas en las distintas entidades federativas, dándose a conocer los reglamentos para la designación de los representantes campesinos y el Instructivo General del Departamento Agrario, y atención preferente a la organización ejidal de la República. En este periodo, se han iniciado mil, cuatrocientos treinta expedientes en las Comisiones Mixtas; los gobernadores de los Estados, han dictado diez mandamientos de posesión y se han ejecutado doscientas setenta posesiones provisionales con superficie total de doscientas cincuenta mil hectáreas.

Por su parte, el Ejecutivo a mi cargo, del veinte de febrero al último del mes pasado, ha resuelto en definitiva, un mil cien expedientes, concediendo una superficie de un millón, doscientas dieciocho mil hectáreas, beneficiando a noventa y siete mil jefes de familia, habiéndose ejecutado doscientas sesenta posesiones definitivas, entregándose trescientas catorce mil hectáreas a veintiséis mil jefes de familia.

En esta materia de irrigación ejidal, se hicieron estudios hidrológicos, habiéndose ejecutado dieciséis posesiones con un volumen anual de once millones de metros cúbicos.

En cuanto a obras materiales en los ejidos, se construyeron cuatrocientos sesenta y ocho edificios escolares; sesenta y tres para oficinas de Comisariados Ejidales y cuarenta y siete para almacenes de semillas, sin perjuicio de aquellas obras de irrigación, apertura y desasolve de canales." (*Los presidentes...*, *op. cit.*, pp. 1282-1983).

A pesar de lo informado por el Presidente, las estadísticas oficiales registran un total de 790,694 hectáreas repartidas; pero, debemos aclarar que dejó firma-

das sin ejecutar 1,581 resoluciones con una superficie de 2'060,228 hectáreas como se verá más adelante.

Ideología agraria

El general Abelardo L. Rodríguez antes de incorporarse a la revolución constitucionalista dirigida por su jefe Venustiano Carranza, trabajó en diferentes y modestas ocupaciones, tanto en México como en Estados Unidos de América para ganarse el sustento. Fue un autodidacta empeñoso en superarse. Su carrera militar la inició con el grado de teniente (1913) en las filas constitucionalistas; fue ascendido a teniente coronel y después a general brigadier. Le encomendaron varias zonas militares en el país y fue subsecretario de Guerra; gobernador de Baja California Norte (1923-1924) y de 1943 a 1947, Gobernador de su estado natal, Sonora. También secretario de Industria, Comercio y Trabajo. Amigo cercano de Plutarco Elías Calles, el "jefe máximo", quien lo hizo, como a los anteriores –salvo Obregón– presidente Sustituto de la República por dos años; cuando renunció el ingeniero Pascual Ortiz Rubio, Abelardo L. Rodríguez tenía vocación empresarial.

En cuanto a su ideología agraria podemos afirmar que fue una mezcla de nacionalismo, sentido de organización económica de los campesinos y cierto desprecio a los reclamos agrarios, para recibir tierras. Su labor legislativa en la consolidación institucional de la reforma agraria fue considerable, culminando en la promulgación del primer Código Agrario (1934). Su inclinación fundamental fue la colonización interior del territorio nacional, por lo que recuperó importantes superficies de terrenos nacionales para dedicarles a este objetivo. Su carácter disciplinado hacia sus superiores, producto de su experiencia militar, lo hizo proclive al orden en la sociedad y disciplina ante el Estado. Para apreciar su personal convicción sobre el agrarismo resaltaremos un importante párrafo de su Primer Informe de Gobierno:

...el centro de gravedad de la lucha ha pasado del campo social al campo económico; la lucha ha cambiado de naturaleza y objetivo... por lo tanto es en el terreno económico en donde deberá concentrar todo su dinamismo y todo su poder de organización, porque de lo contrario, la misma complicación del problema acarrearía tal anarquía en (*sic*) las ideas y tal caos entre las fuerzas económicas (?), que se pondrían en peligro no solo las conquistas ya consagradas, sino la misma estabilidad del orden social actual.

Lo anterior significaba un cambio de objetivos y de contenidos de la entrega de la tierra. Esto hubiese estado oportuno hacerlo cuando satisfechos los compromisos fundamentales de la Revolución y en especial, la entrega de la tierra a quien tiene derecho a recibirla. Al momento de su informe ante el Congreso de la Unión y al término de su mandato, el total de tierras repartidas en casi 20

años (de 1915 a 1934) por siete presidentes revolucionarios fue de 11'023,397 hectáreas, para beneficio de 983,000 campesinos, aproximadamente, en toda la extensión del país. Además, por virtud del agrarismo periférico que repartía tierras de mala y regular calidad por no entrar a las mejores de la hacienda y expropiar las de cultivo en poder de los terratenientes, la lucha social hacia la producción económica de la agricultura era una aberración. Por otra parte, Abelardo L. Rodríguez pensaba así porque no tomaba en cuenta las condiciones de pobreza en que encontraban los campesinos, las grandes deficiencias de infraestructura del país y la mala calidad de las tierras que entregaban. La agricultura productiva y de buenos rendimientos económicos se obtiene con tierras fértiles, maquinaria agrícola, fertilizantes, plagicidas, grandes superficies, agua, irrigación, buena organización, técnicas apropiadas que sólo la extensión y calidad de tierras agrícolas y la agronomía, podían proporcionar.

Para su época, Abelardo L. Rodríguez mantuvo una ideología agraria quimérica, irreal para la situación que vivían más de 10 millones de peones sin tierra. Para ser benévolo diremos que se adelantó a su tiempo, pues al correr de los años los gobiernos, poco a poco, fueron dándole al agrarismo un contenido integral, productivo y económico.

Acción legislativa

Dispone la protección y medios de fortalecimiento al desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación. Incluye el concepto de núcleos de población para comprender pueblos, y comunidades (párrafo tercero), del artículo 27 constitucional. Además se deroga la disposición por la que se confirma dotaciones de terrenos efectuadas por apego al decreto 6 de enero de 1915; sustituye el término "fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes" por el de "yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles".

Faculta a las instituciones de beneficencia, sociedades comerciales y bancos para adquirir bienes raíces indispensables para su objeto, así como para la administración, tenencia y adquisición de capitales impuestos sobre aquellos (fracc. III).

Reestructura la declaratoria de nulidad para las resoluciones y operaciones por las que se haya privado total o parcialmente a los núcleos de población de sus tierras o aguas (fracc. VIII).

Capacidad de los núcleos de población que guarden estado comunal para tener en propiedad administrativa por sí bienes raíces o capitales (fracc. VI).

Establece la nulidad de la división o reparto que adolezca de error o vicio, cuando así lo soliciten los vecinos poseedores de parte de los terrenos materia de la división (fracc. IX).

Dotación de tierras a los núcleos de población para la confirmación de ejidos (fraccs. X y XI).

Se crean: el Departamento Agrario, el Cuerpo Consultivo, las comisiones mixtas, los comités particulares ejecutivos y los comisariados ejidales.

Establece la estructura legal del trámite para la restitución o dotación de aguas o tierras.

Asignación de competencias para la tramitación de las solicitudes de restitución o dotación (fracc. XII).

Improcedencia del amparo que interpongan los propietarios contra resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras o aguas dictadas en favor de los núcleos de población (fracc. XIV). Dispone la inafectabilidad de la pequeña propiedad agrícola en explotación.

Ampliación de las bases para llevar a cabo el fraccionamiento de excedentes: no podrán sancionarse sino cuando hayan quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos.

Leyes y Disposiciones Reglamentarias o Administrativas del Sector Agrario

1932 (27 de diciembre), Decreto que reforma la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas (Abelardo L. Rodríguez).

1933 (28 de diciembre), Decreto que concede un plazo para presentar alegatos contra las resoluciones agrarias provisionales (Abelardo L. Rodríguez).

1933 (30 de diciembre), Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (abrogando la ley de 6 de enero de 1934, (Abelardo L. Rodríguez).

1934 (1o. de enero), Plan Sexenal del PNR, Departamento Agrario.

1934 (15 de enero), Decreto que crea el Departamento Agrario (Abelardo L. Rodríguez).

1934 (22 de marzo), Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal (Abelardo L. Rodríguez).

1934 (22 de marzo), Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos (Abelardo L. Rodríguez).

1934 (26 de junio), Reglamento para la elección de representantes campesinos en las Comisiones Agrarias Mixtas de los Estados (Abelardo L. Rodríguez).

1934 (6 de julio), Acuerdo por el cual se dispone que se dé preferencia a las solicitudes de ejidatarios lugareños, para el aprovechamiento de aguas nacionales (Abelardo L. Rodríguez).

Reglamento de la Ley de Asociaciones Agrícolas (*Diario Oficial* del 13 de abril de 1934).

1934, Reestructuración de la Secretaría de Agricultura y Fomento.

Resoluciones presidenciales agrarias dictadas

Publicadas: 1,581

Superficie (ha): 2'060,228

Beneficiados: 1'981,699

Ejecutadas: 596

Superficie entregada (ha): 790,694

Conclusiones de la primera etapa

Esta primera etapa que abarca siete presidentes de la República en un lapso de 20 años, se caracterizó por la lentitud de la entrega de la tierra a pesar del triunfo del movimiento social de 1910. Sus causas las podemos hallar en los siguientes factores:

- a) el país se encontraba destruido y convulsionado por la Revolución y las guerras intestinas entre fuerzas revolucionarias, pues el poder político era el centro de los conflictos;
- b) la fuerte oposición de los terratenientes porfiristas nacionales y extranjeros aliados con los conservadores, reaccionarios y el clero católico;
- c) la especial manera de concebir la reforma agraria de los seis primeros presidentes de la República norteros –Ortiz Rubio era de Michoacán, pero decisivamente influido por Calles– quienes creyeron que el reparto de la tierra a campesinos estaba destinado a crear pequeñas y medianas propiedades individuales, es decir, agricultores;
- d) todos ellos sostuvieron sinceramente que para pacificar al país y construir su progreso, la entrega de la tierra debía hacerse por aplicación estricta de las leyes agrarias, convirtiendo los procedimientos en una contienda judicial, en la cual los campesinos solicitantes la hacían de actores del juicio, los terratenientes de demandados, el juez de primera instancia fueron los gobernadores y la Comisión Nacional Agraria la hacía de Tribunal Superior; el Presidente de la República de juez de sentencia definitiva y por encima de todos la Suprema Corte de Justicia cuando a ella recurrían los afectados mediante el juicio de amparo. Cuando se canceló el derecho de éstos de interponer recursos ordinarios y extraordinarios (amparo), el Presidente en turno quedó como suprema autoridad agraria, es decir, el Estado;
- e) finalmente, en lo concerniente al agrarismo, todo debía hacerse con orden y disciplina, a pesar de los cuatrocientos años de esperar pacientemente a que se hiciera justicia; y
- f) al estar el país quebrado y con enormes deudas internacionales, producto de las reclamaciones por daños sufridos por extranjeros, no había presupuesto para financiar esa entrega de la tierra que de acuerdo con las leyes se debía hacer deslindando la superficie que se le reconocía al hacendado; la medición de lo que le tocaba al campesinado en su conjunto y además, de la parcelación interna.

El poco monto de las hectáreas repartidas por los presidentes Carranza, Adolfo de la Huerta, Obregón, Calles, Portes Gil, Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez, obedeció a los fuertes intereses de los hacendados que se tuvieron que vencer, así como a las presiones políticas y sociales, tanto nacionales como extranjeras que trataron de evitar el reparto de la tierra y conservar sus privilegios.

Los gobiernos de esa época tuvieron que mantener un equilibrio político entre las fuerzas económicas, nacionales e internacionales y las urgencias y reclamos de la población campesina que exigía cumplir con los compromisos revolucionarios. Por eso la acción agraria de estos gobiernos la hemos caracterizado como periférica, es decir, se repartió la tierra que rodeaba a las mejores tierras; pedregal y eriazos; agostadero y pastizales, quedando las mejores, en la mayoría de los casos, en poder del hacendado. Esta acción agraria periférica, que aparentemente hacía nugatoria la realización de la justicia social distributiva, tuvo un doble efecto: caracterizar el agrarismo revolucionario de la primera etapa por su sentido político y táctico y, además, por rodear de ejidatarios al hacendado y a sus mejores tierras. Por lo que toca al sentido político que caracteriza a la primera etapa, debemos señalar que la ejecución de la reforma agraria en esa época no pudo tener un sentido económico; ya que se realizaba como producto de una revolución y no de una simple evolución en los sistemas de tenencia de la tierra. Se necesitaba destruir los reductos del feudalismo en los cuales se apoyaba el dominio social, político y económico del hacendado, antes que considerar los fines económicos: fue por lo tanto, un agrarismo político y no agrarismo económico. Además el país estaba en proceso de capitalización y reconstrucción; lo limitado de los recursos financieros impedía la realización de obras de infraestructura.

Se había creado una atmósfera social de tensión y los sectores campesinos cada día se encontraban más agitados. Por una parte, existía cierta lentitud y complicación en la entrega de la tierra; por otra parte, el hacendado retiraba sus inversiones por no encontrar trabajadores. Los que habían recibido la tierra carecían de los medios para hacerla producir; los bancos, supuestamente capacitados para desparramar el avío, se encontraron impotentes para cubrir las necesidades; el presupuesto nacional raquítico y las crecientes necesidades de una población que por siglos había carecido de todo, mantuvieron al país en una tensión y ansiedad constante.

Por otra parte, los hacendados provocaron una reacción antiagrarista, la cual, en algunos momentos, llegó a constituir un fuerte obstáculo para la acción agraria del gobierno, el cual, por su ideología, siguió adelante a pesar de los enormes problemas prácticos que se presentaban. Los hacendados organizaron sus propias defensas. Primeramente, fueron alegatos en favor de sus intereses; después, airadas y amenazantes protestas y posteriormente oposición violenta.

Por su parte, los revolucionarios se embrollaron en disposiciones legalistas que la propia reglamentación fue reflejando. El problema de la capacidad de los núcleos de población para recibir tierras, fue el que más tiempo tardó en resolverse, así como la carga de la prueba sobre la necesidad de recibir esas tierras. Escoger el procedimiento adecuado —efectivo, concentrado y rápido— llevó

tiempo; como también limitar la extensión de la pequeña propiedad y la parcela ejidal. Solamente cuando intervino en la redacción de la ley Narciso Bassols la ley empezó a tomar verdadera estructura normativa.

Lentamente el tiempo transcurría en favor de los sectores privilegiados. Aprovechando la redacción original del artículo 27 constitucional muchos latifundistas apresuradamente segmentaron sus superficies titulándolas a nombre de terceras personas que por lo general eran familiares o prestanombres.

Paralelamente al simple combate jurídico se trató, con diversos argumentos, de desorientar a la opinión pública nacional y lesionar el prestigio internacional de México.

Por otra parte, el amparo fue el recurso jurídico más usado por los hacendados y latifundistas para defender sus tierras y paralizar la acción agraria. Las fuerzas conservadoras y reaccionarias se unieron al hacendado para denostar a la reforma agraria.

En círculos religiosos y conservadores se repetía que el agrarismo revolucionario tendía a implantar en México un régimen comunista liquidando la propiedad y la religión. El gobierno continuamente era acusado por su “radicalismo agrario” y este argumento, complicado con ciertos ensayos colectivistas, provocaron escisión en la ideología del grupo revolucionario.

Mendieta y Núñez escribió sobre la contrarrevolución agraria calificándola de pacífica; pero de resultados positivos para los terratenientes. Veamos:

El fenómeno sociológico de la contrarrevolución pacífica, se presenta a raíz del triunfo de cualquiera revolución. No se trata de un movimiento organizado, sino más bien de una serie de resistencias y de subterfugios, de influencias políticas y de componendas de toda índole, que emplean los perdidosos para evitar o atenuar los daños que pudieran sufrir en sus intereses y con el propósito, además, de acrecentar su fortuna al amparo de los gobiernos revolucionarios.

Todo esto suena a paradoja; pero es una realidad social indudable. En México, por ejemplo, apenas logró consolidarse la Revolución triunfante que se iniciara en 1910 y que concretó sus principios económico-sociales en la Constitución de 1917, e inmediatamente comenzaron los derrotados, de manera más o menos burda o sutil, a llevar a cabo diferentes acciones sin violencia para anular o retardar la realización de esos principios. La reforma agraria, el más fuerte pilar del edificio ideológico de la Revolución, es una clara muestra de los efectos de la contrarrevolución pacífica que emprendieron contra ella los conservadores, los latifundistas y los propios revolucionarios, valiéndose de mil artimañas y procedimientos. Cuando empezó a llevarse a la práctica la ley de 6 de enero de 1915, en la que se ordenó el reparto de las grandes propiedades territoriales en favor de los pueblos que carecieran de tierras o no las tuviesen en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades, los reaccionarios se valieron de los curas de las zonas rurales a fin de propalar entre las humildes gentes del campo, desde el

púlpito, en el confesionario, en las conversaciones privadas, que quienes solicitaran dotaciones agrarias cometerían un pecado mortal, porque no podían otorgarse sino despojando a los legítimos propietarios. Entonces, los campesinos prefirieron seguir muriéndose de hambre antes que comprometer la salvación de su alma. Nosotros somos testigos de esto porque hacia el año de 1920, conmovidos por la miseria del pueblo de Mitla, estado de Oaxaca, nos permitimos aconsejar a quienes parecían representarlo que pidieran tierras al gobierno y nos respondieron que no lo hacían porque la Iglesia condenaba eso como un robo. Para vencer la alarmante resistencia de los jornaleros sin patrimonio y sin trabajo, frente a la reforma agraria que parecía destinada al más rotundo de los fracasos, fue necesario crear la meritísima institución de los procuradores agrarios que llevaron a cabo intensa labor de convencimiento hasta despertarlos de su marasmo y convertirlos en agentes activos de la justa distribución del agro. Entonces, ante lo que parecía irremediable, los latifundistas se aprovecharon de las mismas leyes de la Revolución con objeto de entorpecer el desarrollo de la reforma agraria retardándola lo más que fuera posible con la esperanza de que sobreviniese un cambio radical, a su favor, en los destinos de México. La contrarrevolución agraria pacífica se hizo jurídica y atiborró de amparos los juzgados de distrito reclamando el respeto a la pequeña propiedad y la exacta aplicación de los ordenamientos relacionados con el reparto de tierras. Los conservadores, a su vez, con apoyo en la libertad de expresión, contraatacaron a la reforma agraria en la prensa por medio de artículos doctrinarios para desprestigiarla. Los gobiernos de la Revolución tardaron varios años en contestar la ofensiva de los latifundistas y de los conservadores, hasta que se decidieron a dictar la no procedencia del juicio de garantías en contra de las afectaciones agrarias y a organizar a los campesinos como fuerza política en apoyo de su labor agrarista.²⁵⁸

Durante este periodo culminó una polémica que se gestó alrededor del tipo de explotación ejidal. Para unos, el colectivismo agrario era la salvación, no sólo de la organización del ejido, sino de la producción. Para otros, precisamente lo contrario, es decir, el parcelamiento de las tierras de cultivo daría al ejidatario mayor aliciente para mejorar sus tierras y hacerlas producir. Esta polémica, tiempo después volvió a presentarse en el tapete de las discusiones agrarias. En realidad se trataba de probar que los sistemas de explotación estaban más cercanos o más lejanos del socialismo soviético; pero lo cierto fue, que siguiendo esa línea de progresiva evolución de nuestra justicia agraria y el propio empirismo, que señalaba posibilidades a tal o cual medida, la forma de explotación se escogió atendiendo a necesidades económicas, con independencia de consideraciones ideológicas.

²⁵⁸ Lucio Mendieta y Núñez, "La reforma agraria y los gobiernos de la Revolución", *Estudios Agrarios*, año II, núm. 5, Centro de Investigaciones Agrarias, México, enero-abril de 1963, pp. 24-28.

A su vez, los hacendados, al ver los titubeos legales y la división de opiniones en torno al agrarismo revolucionario, organizaron fuerzas de choque para evitar que las autoridades agrarias cumplieran su cometido. Guardias blancas de caporales y peones armados, fueron instrumento de resistencia que el terrateniente usó para evitar la acción agraria.

Hemos afirmado que esta primera etapa revolucionaria denominada “agrismo periférico”, se caracterizó por llevar a cabo el reparto de la tierra en su inicio, como un compromiso ineludible y en su forma, por presiones de hacendados, del clero y declaraciones internacionales, con un fuerte contenido político y táctico.

Los partidos políticos

Debemos mencionar el apoyo e influencia de los partidos políticos en el desarrollo de la reforma agraria y en el respaldo que brindaron, tanto a los caudillos militantes de la Revolución, como a los que siendo civiles encontraron respaldo a sus acciones agrarias en estas agrupaciones políticas.

Nos dice Vicente Fuentes Díaz:

De 1915, año en que se consuma la victoria militar del carrancismo y se reafirma su predominio sobre las facciones rivales, al año de 1920, se organizaron cuatro partidos de carácter nacional: el Partido Liberal Constitucionalista, conocido por sus siglas de PLC; el Partido Nacional Cooperatista, el Partido Laborista y el Partido Nacional Agrarista. Todos acabaron por ser instrumento de los nuevos caudillos revolucionarios, pero es indiscutible que en cierto modo fueron fruto de la nueva etapa política, llena de prometedoras esperanzas, que abrieron en la vida nacional la derrota del viejo régimen, las reformas democráticas que desde antes de la Constitución introdujo Carranza y el afán de renuevo y progreso que necesariamente acompañan a las épocas de transición...²⁵⁹

Fuentes Díaz, en este documentado libro continúa analizando los partidos mencionados. El Partido Nacional Cooperativista fue fundado, entre otros, por Jorge Prieto Laurens, Gabriel García Rojas y Rafael Pérez Taylor (1917). Su punto esencial era fomentar el cooperativismo como solución a los problemas económicos del país. Sus principios programáticos eran, entre otros, los siguientes: el fomento del cooperativismo; la nacionalización de la tierra y de las grandes industrias de servicios públicos; impulso a la irrigación y al progreso de las comunicaciones; sustitución del ejército por guardias ciudadanos; la democracia económica cooperativa, etcétera. Fue su presidente el general Jacinto B. Treviño.

²⁵⁹ Vicente Fuentes Díaz, *Los partidos políticos en México*, Editorial Altiplano, 2a. ed., México, 1969, pp. 199 y ss.

El Partido Laborista fue constituido por Luis N. Morones y miembros dirigentes de la CROM en 1919. Este partido fue un apéndice de esa central obrera y se adhirió a la candidatura de Obregón a la Presidencia de la República distanciándose de éste con motivo de la reelección. Finalmente, discrepó con Obregón y Calles.

El Partido Nacional Agrarista se fundó en 1920 por Antonio Díaz Soto y Gama, maestro mío de derecho agrario, destacado zapatista, representante del Caudillo del Sur conjuntamente con Rodrigo Gómez y Felipe Santibáñez. El partido manifestó su adhesión al general Obregón y el general Calles, a la muerte del primero, decidió suprimirlo. De este partido Fuentes Díaz expresa:

Tuvo desde el principio una tendencia a la estrechez ideológica. Como lo indica su nombre, se constreñía a un solo aspecto de la realidad nacional: el problema agrario. Se integraba casi exclusivamente con campesinos y perseguía como único objeto el desarrollo de la Reforma Agraria. Uno de sus fundadores, Soto y Gama, explica así su génesis: "El Partido Nacional Agrarista empezó por organizar clubes agraristas en numerosos pueblos en los Estados de Morelos, Guerrero, Puebla, Tlaxcala, México, Hidalgo, San Luis Potosí, Durango, Guanajuato, Jalisco y Chihuahua, y una vez organizados dichos clubes reunió a sus representantes en una gran Convención que se llamó Primer Congreso Nacional Agrarista, cuyas sesiones tuvieron enorme resonancia en toda la República. Se sostuvo durante mucho tiempo con sólo las cuotas de sus miembros, especialmente de sus representantes en el Congreso de la Unión. "El Partido sostuvo siempre relaciones amistosas con el general Obregón, que se fueron volviendo más y más cordiales a medida que éste daba pasos cada vez más firmes en el camino de la reforma agraria. Al principio hubo algunas vacilaciones de parte del general Obregón; pero éstas cesaron cuando se convenció plenamente de que no se trataba de hambre artificial de tierras, provocada por nosotros los líderes, sino de una reivindicación surgida de lo más hondo de los anhelos populares. Así lo percibió él con su clara inteligencia, al ver que apenas se concedía una dotación de ejidos en determinada región, llovían sobre él análogas solicitudes de los más diversos pueblos de la comarca" (Carta autógrafa del autor).²⁶⁰

El Partido Nacional Agrarista tuvo siquiera una virtud, de la que carecieron los demás partidos de su época: luchó efectivamente por un solo principio, por una única reivindicación, por un solo postulado; la reforma agraria. Pero fue, al fin y al cabo, una bandera política y el embrión de un programa. Los diputados agraristas promovieron el periodo extraordinario de sesiones de 1921 de la Cámara de Diputados, y en él, en largos y ardorosos debates, reclamaron del Presidente Obregón el reparto de tierras. Obregón se presentó a una asamblea del Partido y formuló en ella, presionado por los delegados, la promesa de que impulsaría la reforma agraria, como efectivamente lo hizo, secundado por entu-

²⁶⁰ *Ibidem*, pp. 212-213.

siasmo por su Ministro de Agricultura y Fomento, el viejo luchador revolucionario Antonio I. Villarreal. Hizo más Obregón: expidió el 10 de abril de 1922 un notable Reglamento Agrario, que a la vez que fijaba la forma de resolver el problema ejidal, garantizaba la pequeña y la mediana propiedad.²⁶¹

El genio político del general Calles concibió la idea de crear un solo partido nacional, pues eran demasiados los que existían en la República, entre ellos el Partido Liberal Independiente de Sonora (1918), el Socialista del Sureste, el Socialista Agrario de Campeche (1919), el Laborista del Estado de México, el Socialista del Trabajo de Veracruz, el Socialista Michoacano (1919), el Liberal Jaliscoense, la Confederación de Partidos Guanajuatenses (1923), el Socialista Fronterizo de Tamaulipas (1924) y otros más, además, se mantenían algunos de ellos con independencia para tomar decisiones electorales en sus respectivas jurisdicciones lo cual producía falta de control y cierta anarquía política, a pesar de ser todos revolucionarios. El 1.º de diciembre de 1928, bajo la dirección del propio Calles se constituyó el comité organizador siendo su presidente el propio general quien el día anterior (30 de noviembre) había entregado el poder al licenciado Emilio Portes Gil, como consecuencia del asesinato de Obregón, quien ya era Presidente electo. En su primer manifiesto el comité expresó como tesis el cambio de caudillos que con sus cualidades personales conquistaban a las masas, por partidos permanentes y de principios para continuar la obra de la Revolución y que sean apoyo constante a los gobiernos emanados de ese movimiento, teniendo libertad para criticar al gobierno cuando se aparte del programa que tiene prometido, acabando así con quienes aplauden por sistema (al gobierno) y con quienes lo atacan por despecho. “El nuevo partido aspira a agrupar a todos los revolucionarios del país.” Tienen razón quienes afirman que el Partido Nacional Revolucionario (PNR) se organizó de arriba a abajo.

En un segundo manifiesto (8 de diciembre de 1928) dirigido a la opinión pública del país se hizo un vigoroso llamado a la unión de los hombres progresistas invocando la paz pública y los objetivos de la naciente organización. En este documento se informaba que los generales Calles y Aarón Sáenz quedaban fuera del comité organizador.²⁶² El Partido Nacional Revolucionario sostuvo su programa agrario –avanzado para esa época (1929) y apoyó a los Presidentes de la República en todo.

²⁶¹ *Ibidem*, pp. 213-214.

²⁶² Miguel Osorio Marbán, *El Partido de la Revolución Mexicana* (ensayo), t. I, Impresora del Centro, México, 1970, p. 49.

Segunda etapa: agrarismo radical

Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940)

El general Lázaro Cárdenas del Río llegó a la Presidencia en el año de 1934 y su periodo duró seis años –hasta 1940– por virtud de la modificación que se hizo a la Constitución para ampliar el plazo que anteriormente fue de cuatro años. Fue el único candidato que anuncia su programa contenido en el plan sexenal y promete respetarlo durante su gestión administrativa.

En su protesta como candidato del Partido Nacional Revolucionario (6 de diciembre de 1933) expresó:

Es, por lo mismo, de elemental justicia, declarar categóricamente, en ocasión de esta función cívica y para el caso de merecer el sufragio popular, que me considero unido en acción y en responsabilidad, a todos los viejos luchadores que, con su esfuerzo, contribuyeron y siguen contribuyendo a crear un estado social nuevo y un régimen de tendencia salvadora.

Consecuentemente, declaro sin subterfugios que asumiré toda la responsabilidad oficial del gobierno si llego a presidirlo, aunque para determinar esa responsabilidad tuviere que solicitar la cooperación de la experiencia de los viejos y acreditados jefes de la Revolución, pues no considero ni moral ni justo eliminar ese factor de encauzamiento de las actividades sociales, tan sólo en atención a falsos pudores de independencia y a la crítica acerva que la torpeza y la necedad invocan como argumentos incontestables de opinión, cuando censuran nuestra disciplina de partido y nuestro espíritu de cuerpo, siendo que, en el fondo de esta crítica no hay más que deseo de dividir a los hombres de la Revolución, para debilitar al gobierno de ella emanado y especular con nuestras disensiones. El sentido íntimo de la evolución social nos llama a impulsar la acción revolucionaria de las masas, a aprovechar el entusiasmo y dinamismo de los ciudadanos que ayer, que hoy y mañana, signifiquen y encarnen las tendencias nuevas y señalen el rumbo del porvenir a que se dirige nuestra nacionalidad y a fomentar el generoso impulso de la juventud haciendo que se prepare para sucedernos en nuestras posiciones de lucha y para regir en el futuro los destinos de la República.

En estos dos párrafos Lázaro Cárdenas anunció su deseo de unidad con los viejos revolucionarios que lucharon por el triunfo de la Revolución, él, quien asumió el cargo de Presidente a los 39 años, no se olvidó de los viejos combatientes y se sintió unido en acción y en responsabilidad con ellos, advirtiendo que podría solicitar la “cooperación de la experiencia de los viejos y acreditados jefes de la Revolución”. Algunos pensaron que se refería a Calles por eso de “jefes de la Revolución”; pero no fue así y si lo fue lo disfrazó; pues Calles tenía 57 años. En el siguiente párrafo que reproducimos se adelanta a sus anteriores al afirmar

que “no sólo bastan leyes con espíritu de justicia social, sino además, se realice su interpretación revolucionaria, con sentimiento revolucionario, con cariño a las masas proletarias” y abarquen ampliamente el espíritu y la necesidad históricas que inspiraron las normas y doctrinas que se han dado al pueblo en sus luchas generosas “para que de esta manera las ejecuten con resolución completa y plena honradez”, a fin de lograr el progreso colectivo...

Porque si en el seno de una administración pública los hombres llamados a colaborar en su desarrollo actuaran con divergencias de criterio, sin ideología común y sin disciplina para llenar su fin, llevarían al fracaso indiscutible a la mejor de las ideas y al más bien meditado sistema de acción. Hay, pues, que insistir y nunca será bastante, en que toda función social, para ser realidad palpable, requiere caracteres disciplinados a su servicio voluntades prontas, personalidades definidas y hombres de acción.

Agregó que en “el más breve plazo se debe satisfacer la necesidad de tierras y aguas de todos los núcleos de población de la República proporcionándoles los medios económicos necesarios para la explotación de sus tierras a fin de que sea un hecho su mejoramiento; para atender a la organización agraria, cooperativa y sindical del trabajador, protegiéndolo decididamente en sus intereses y necesidades...”²⁶³

Por la trascendencia que tuvo el primer Plan Sexenal elaborado por el PNR —pienso que con la intervención directa del propio candidato— reproducimos algunos párrafos de su contenido agrario:

El Partido Nacional Revolucionario, en la forma más solemne y enérgica, da por reproducida la Declaración de Principios hecha desde su constitución, afirmando que el problema social de mayor importancia en nuestro país es, sin duda alguna, el relativo a la distribución de la tierra y a su mejor explotación, desde el punto de vista de los intereses nacionales, vinculado íntimamente con la liberación económica y social de los grandes núcleos de campesinos que directamente trabajan la tierra, por lo cual continuará luchando por convertir a éstos en agricultores libres, dueños de la tierra y capacitados, además, para obtener y aprovechar el mayor rendimiento de su producción.

Consiguientemente, el ideal agrario contenido en el artículo 27 de la Constitución General de la República seguirá siendo el eje de las cuestiones sociales mexicanas, mientras no se hayan logrado satisfacer, en toda su integridad, las necesidades de tierras y aguas de todos los campesinos del país.

El PNR señala como primordial y apremiante obligación, y contrae el compromiso de su rápido cumplimiento, el seguir dotando de tierras y aguas, sin excepción alguna, a todos los núcleos de población que carezcan de ellas o no las tengan

²⁶³ *Ibidem*, pp. 437-438.

en cantidad bastante para satisfacer sus necesidades, de acuerdo con el artículo 27 constitucional.

A este respecto, el límite único para las dotaciones y restituciones de tierras y aguas será la satisfacción completa de las necesidades agrícolas de los centros de población rural de la República Mexicana.

Las dotaciones y restituciones de tierras y aguas se activarán principalmente por los medios siguientes:

- a) Aumentando los recursos económicos y los elementos humanos dedicados a resolver el problema agrario en sus fases de dotación y restitución de tierras y aguas;
- b) Simplificando los trámites y formalidades en los expedientes agrarios, hasta llegar a reducir al mínimo los procedimientos conducentes a poner a los núcleos de población rural en posesión de sus tierras y aguas, en el concepto de que en una sola instancia serán resueltos en definitiva tales expedientes;
- c) Dando el carácter de definitivas a las resoluciones sobre dotaciones y restituciones de tierras y aguas que se hayan dictado con carácter provisional, al expedirse la nueva ley;
- d) Suprimiendo las dificultades legales que incapacitan a numerosos núcleos de población para ser dotados de tierras.

Con objeto de puntualizar el compromiso que el PNR adquiere a este respecto, dentro del primer año de la vigencia de este plan de gobierno se elevará a la categoría de departamento autónomo la Comisión Nacional Agraria, organizando aquél en forma adecuada y técnica, a fin de que esté en condiciones de resolver eficientemente no sólo el problema de las dotaciones y restituciones de tierras y aguas, sino también el de la organización ejidal en todos sus aspectos; y se contrae la obligación de que, en ningún caso, será inferior a cuatro millones, la suma anual del presupuesto de egresos de la Federación, destinada a poner en trabajo eficiente al personal encargado de sustanciar los expedientes agrarios y de llevar a cabo la organización ejidal.

Se suprimirán las actuales comisiones locales agrarias, y se crearán, en cada estado, comisiones agrarias mixtas, integradas por igual número de representantes: del departamento autónomo, del gobierno del estado y de las organizaciones campesinas.

En tales términos, el desarrollo de la política agraria se activará, tratando de dar lo antes posible cumplimiento total al reparto de tierras y aguas, en las vías de dotación y restitución, tanto para llegar a establecer en definitiva una situación de confianza en las explotaciones agrícolas libres de afectaciones posteriores.

Para llegar a establecer en definitiva esa situación, el PNR declara enfáticamente que es fundamental el estricto respeto a la pequeña propiedad, con las extensiones que para las diversas clases de tierras fija actualmente la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras en vigor, cuyos preceptos seguirán cumpliéndose en la forma más escrupulosa.

Las leyes agrarias deberán ser objeto de una cuidadosa revisión, a efecto de abreviar los procedimientos, en virtud de que el interés social exige el pronto despacho de las solicitudes de tierras y aguas y la distribución de la riqueza rural entre el mayor número de hombres que se dediquen a los trabajos agrícolas.

Se expresa en forma categórica la obligación de todos los gobiernos de las entidades federativas de continuar dedicando, como mínimo, las cantidades y elementos que en la actualidad tienen destinados para la atención del problema agrario.

Ninguna razón existe para privar a los llamados peones acasillados de las haciendas, de la oportunidad de liberarse económica y socialmente. Antes bien, son los más necesitados de obtener la tierra, con la circunstancia adicional de que su transformación en agricultores autónomos es requisito indispensable para el progreso agrícola del país, porque está estrechamente vinculada a la desaparición de los latifundios. En esa virtud, al reformarse la Ley de Dotaciones de Tierras y Aguas vigente, se consignarán las disposiciones necesarias para que los peones acasillados puedan obtener tierras y aguas:

a) Por la vía de dotación o restitución ejidales, incluyéndolos en los casos agrarios de los centros de población rural que hayan solicitado tierras, cuando haya fincas afectables conforme a las leyes agrarias, y

b) Por la de fraccionamiento de latifundios, redistribución de la propiedad rural o colonización interior, cuando no sea posible dotar a los peones acasillados en los términos del inciso anterior, a causa de la falta de tierras o de que las fincas que puedan afectarse sean pequeñas propiedades.

Para que el ejido no se estanque y pueda progresar paralelamente al aumento de la población ejidal o a la capacidad de trabajo de los ejidatarios, deberá reformarse la ley de la materia en lo que respecta a ampliaciones de ejidos, fijándose como únicos requisitos para que los núcleos dotados puedan ejercer este derecho, que acrediten ante el Departamento Autónomo Agrario la necesidad de mayor superficie que aquella con la que fueron dotados; que la totalidad de las tierras que poseen se encuentre cultivada, y que existan propiedades afectables en qué conceder la ampliación solicitada.

El CEN del PNR designará desde luego una comisión que formule los proyectos de ley necesarios para incorporar en nuestro derecho agrario los principios establecidos en el presente plan.

Es ilógico y antisocial que el Estado acapare propiedades rurales en contravención con el espíritu de la Constitución, que tiende a crear la pequeña propiedad, y contra la Declaración de Principios del PNR, que respecto a la política agraria sustenta tesis semejante. Por tanto, las grandes propiedades rústicas pertenecientes a la Federación y a los gobiernos de los estados quedarán sujetas desde luego a sufrir las afectaciones ejidales que fueren procedentes, o serán fraccionadas, en caso contrario entre pequeños agricultores.

La dotación y restitución de tierras no son un medio bastante para resolver, por sí solas, el problema de la conveniente restitución de la tierra, ya que no todos los campesinos pueden obtenerla por la vía ejidal y que en ocasiones las tierras

cercanas a algunos núcleos de población no bastan para satisfacer las necesidades agrícolas de sus habitantes.

En virtud de lo anterior y teniendo en cuenta, además, que el ejido es una forma incompleta y restringida de satisfacer las necesidades de tierras y aguas de las masas campesinas del país, se impone la adopción de otros medios que tiendan igualmente a lograr una mejor distribución agraria, entre otros los que enseguida se enumeran, que deberán ser objeto de inmediata y eficaz atención de parte del gobierno federal y de los gobiernos de los estados:

I. Fraccionamiento de latifundios, en cumplimiento de lo que estatuye la parte relativa del artículo 27 de la Constitución General de la República, ya sea hecho voluntariamente por los dueños de dichos inmuebles o en la forma de expropiación forzosa prescrita por el mismo precepto constitucional.

Con ese objeto, antes de un año, contado desde la aprobación del presente plan de gobierno, se expedirán en todos los estados de la República las leyes reglamentarias correspondientes, se emitirán los bonos de la deuda pública especial correlativa y se procederá enseguida a efectuar el reparto real y efectivo de los latifundios entre los pequeños agricultores.

Para evitar que las leyes reglamentarias aludidas impliquen, en cualquier sentido, el entorpecimiento de la política de fraccionamiento positivo e inmediato de los latifundios, los gobiernos de los estados de la Federación deberán sujetarse al expedirlas, a las siguientes bases:

a) En todo fraccionamiento deberá preferirse a los peones acasillados del latifundio de que se trate;

b) La extensión máxima de tierras susceptible de apropiación individual, por el solo hecho de no considerarse como latifundio, según las disposiciones de las leyes de la materia, no estará exenta de afectaciones ejidales que procedan conforme a las leyes agrarias de la Federación, pues se considerará que dicha extensión máxima no constituye la pequeña propiedad que es el caso único de inafectabilidad por ejidos conforme al citado artículo 27 constitucional.

c) Se otorgará toda clase de facilidades y franquicias respecto a derechos de traslación de dominio, registro público de la propiedad, gravámenes hipotecarios, etcétera, reduciéndolos al mínimo, en beneficio de los adquirentes;

d) Se dictarán las disposiciones que sean eficaces para evitar la simulación o aplazamiento de los fraccionamientos, para lo cual se considerará como negativa a fraccionar y, por ende, como caso de expropiación forzosa, todo acto u omisión que, en la realidad de los hechos, tenga aquellas consecuencias, y

e) Se llevarán a cabo los fraccionamientos mencionados, una vez que se hayan satisfecho totalmente las necesidades de todos los poblados de la región, debiendo proceder de oficio las autoridades agrarias respectivas, a fin de llegar a la completa resolución del problema agrario. Serán nulos todos los fraccionamientos que contravengan los principios anteriores.

En los estados de la Federación en los que se haya legislado sobre la materia a que se ha hecho referencia en los párrafos anteriores, se procederá al rápido cumplimiento de las disposiciones vigentes, debiendo introducirse en ellas las

modificaciones necesarias para ajustar las leyes respectivas a este programa de gobierno dentro del plazo de un año, a partir de la fecha de su aprobación.

II. Redistribución de la población rural buscando nuevas regiones agrícolas en las cuales pueden ser establecidos los excedentes de población que por cualquiera causa no logren obtener en el lugar de su primitiva residencia tierras y aguas bastantes para satisfacer sus necesidades.

III. Colonización interior, llevada a cabo con mexicanos, de conformidad con los principios que inspiran la ley vigente sobre la materia.

El PNR considera de vital importancia e inaplazable resolución el cumplimiento de la obligación que todos los gobiernos de los estados tienen de expedir las leyes a que se refiere el artículo 191 de la Ley Federal del Trabajo, a fin de que tanto en la aparcería rural, agrícola y pecuaria, como en materia de arrendamiento de predios rústicos, no queden los campesinos que directamente trabajan las tierras, en condiciones desventajosas respecto al propietario de las mismas.

En consecuencia, dentro del primer año de la vigencia de este plan de gobierno, todos los gobiernos locales expedirán leyes reglamentarias de aparcería rural, agrícola y pecuaria, y sobre arrendamiento de predios rústicos, cuidando de que el trabajo humano tenga su más justa compensación, como factor fundamental entre los demás –tierra y capital– que intervienen en el fenómeno de la producción agrícola. El PNR considera de vital importancia para la economía agrícola del país, que en la República no quede sin cultivar ninguna extensión de tierras de labor.

Por tanto, se propugnará la reglamentación de la Ley Federal de Tierras Ociosas, de 23 de junio de 1920, en aquellos estados en los que no se haya expedido aún esa reglamentación, y por el estricto cumplimiento de las mismas leyes, con la tendencia de que los campesinos que directamente trabajan la tierra, mediante el mínimo de requisitos y procedimiento, reciban del poder público, para cultivarlas personalmente, aquellas extensiones de terreno que sus propietarios no cultiven.²⁶⁴

Este importante documento continúa con valiosas propuestas sobre la nueva organización y promociones agrícolas, de las cuales sintetizamos las siguientes:

1. La redención económica del campesino no se logrará con el solo reparto de la tierra, pues cuando esto se haya logrado es indispensable organizarlo y capacitarlo agrícolamente.
2. Realizado lo anterior, aumentar el rendimiento mediante la introducción de nuevos cultivos, rotación y cambio que aconseje la técnica agrícola, selección de semillas, industrialización de sus productos, empleo de maquinaria, uso de fertilizantes y “aprovechamiento integral, comercial e industrial de todos los productos y subproductos de la tierra”.

²⁶⁴ *Ibidem*, p. 452.

3. Apoyar a los campesinos con el crédito y estimular la formación de sociedades cooperativas.
4. Permitir el uso común de almacenes, plantas de empaque y medios de transporte, así como de seguros y la organización de las ventas de sus productos en común.
5. Invertir 50 millones de pesos en el sexenio en el crédito agrícola, de los cuales se aportarán 20 millones en el presente año de 1934.
6. Seguir con el programa de construcción de obras hidráulicas con la aportación de los gobiernos de los estados y la cooperación técnica del gobierno federal.
7. La no afectación de tierras particulares o de empresas, cuando dentro de los límites constitucionales sus propietarios construyan obras de riego.
8. Impulsar la ganadería por su importancia económica.
9. Conservar y explotar los bosques bajo vigilancia para lograr su aprovechamiento racional, llevando a cabo una obra de reforestación sistemática e intensa.
10. Dentro del primer año de vigencia del Plan Sexenal se establecerán viveros en cada entidad federativa, en todos los municipios y en escuelas y centros ejidales.

En realidad, el Plan Sexenal de Gobierno es un documento histórico que refleja la preocupación de quienes lo redactaron y aprobaron para acelerar la entrega de la tierra y proporcionar todos los apoyos, estímulos y ayudas a quienes las recibían, trazando en forma concreta el nuevo rumbo de la reforma agraria mexicana. Sus propósitos fueron muy ambiciosos y solo faltaba confrontarlo con la realidad agraria, con las posibilidades económicas de realizarlo y con las facilidades que la legislación vigente (Código Agrario) permitía. Del compromiso y la voluntad del general Cárdenas no había duda.

La campaña política y protesta como Presidente de la República

El ambiente social y político cuando el general Cárdenas inicia su campaña era de pesimismo y desasosiego. Los líderes campesinos y obreros constantemente se pronunciaban por una acción revolucionaria más efectiva pues todo parecía que había llegado al estancamiento: Silvano Barba González que activamente tomó parte principal en esta época se hace las siguientes preguntas:

¿Cansancio? No era procedente considerarlo así. En primer lugar, porque no podía ser todavía la vejez la que hubiese afectado las energías de los máximos dirigentes de la obra revolucionaria en la nación; y, en segundo, porque en otra clase de actividades, de igual calidad y de semejante ritmo, mostraban aún clara pujanza que obligaba a catalogarlos como elementos de suficiente potencialidad humana. ¿Desilusión? En forma alguna se habían registrado motivos manifiestos para poder juzgar que los conductores del movimiento de emancipación hubieran sufrido algunos serios desengaños en sus tareas de política reivindicadora.

Al contrario; los trabajadores en general, obreros y campesinos, además de haber comprobado su decisión, su entusiasmo y su conciencia durante la contienda armada, luego en las luchas sociales y en las faenas cívicas han provocado satisfacción por su constancia y fidelidad en la pelea. Desde en aquel entonces, sus esfuerzos se han traducido en resultados positivos. Sus labores en la actividad societaria y sus empeños en la organización sindical, han dado pruebas de lealtad a los principios revolucionarios y de alcances verdaderamente encomiables. Hasta muchos de los variados contingentes de la clase media, o sea de los elementos que ahora en el ambiente político llamamos del sector popular, habiendo abrazado las ideas de liberación, se incorporaron luego a las nuevas tendencias y han dado buen ejemplo de firmeza y de entusiasmo en las constantes campañas de recuperación moral y económica y en la aplicación decidida de las máximas de la justicia social. Entonces, ¿por qué los jefes superiores, nacionales y estatales, del Partido Nacional Revolucionario, ya éste en plena marcha política y social, daban la impresión franca de desorientación y desaliento? Entonces, ¿por qué la mayoría de los señores gobernadores de la República se mostraban tan perezosos en la solución de las cuestiones obreras y hasta reacios o retrasados en la cuestión fundamental de la reforma agraria? ¿Y por qué los corifeos del Partido Laborista Mexicano, que lo constituían precisamente los cuadros básicos y las falanges de la CROM, no obstante su posición de vanguardia en aquellos días y del eficaz apoyo oficial, enmendaban descaradamente los senderos auténticos de la lucha social, traicionando los propósitos del bien colectivo y tomando rutas de exclusivo aprovechamiento personal? Me estoy refiriendo, como es de suponerse a la crisis revolucionaria, sorda pero efectiva, de los años 1930 y siguientes, en cuyo tiempo se dejó sentir un bien marcado receso en la acción directriz de algunos jefes destacados de la lucha libertaria; receso que con claras muestras de desasosiego y múltiples manifestaciones de desagrado daban a conocer a la opinión pública los más importantes sectores obreros, la mayoría de los grupos campesinos y numerosos contingentes de la clase media. Significativas reticencias de muchos conductores secundarios y el cambio franco de actitud de algunos jefes superiores, obligaban forzosamente a los grupos incorporados a la lucha emancipadora a interpretar todos aquellos sucesos de aspecto negativo en verdaderas rectificaciones de los propios temas de la Revolución.²⁶⁵

Efectivamente, en páginas anteriores hemos afirmado que el proceso de institucionalización de la Revolución en la que insistía Calles, producía cierto conformismo en el pueblo; pero sobre todo en jefes civiles y militares que habían encontrado otro modo de ganarse la vida, acomodándose a la nueva situación. Por otra parte, no había caudillos que reavivaron la pasión por construir el

²⁶⁵ Silvano Barba González, *La lucha por la tierra, Lázaro Cárdenas*, t. IV, Editorial del Magisterio, México, 1964, pp. 147-148.

México nuevo. Realmente había confusión política producida por multitud de grupos militares y obreros que influían sobre Calles, “para hacerlo abandonar sus pensamientos extremistas y sus procedimientos radicales”. También habían otros que señalaban a Calles como culpable de haber creado un ambiente de “impúdica conversión y arrepentimiento”. Esto fue consecuencia en buena parte de esa declaración hecha por el “jefe máximo de la Revolución” cuando murió Obregón: ya se acabaron los tiempos de los caudillos ahora la Revolución entra en la etapa de las instituciones.

La candidatura de Lázaro Cárdenas provocó entusiasmo y confianza en los grupos revolucionarios, en otros inconformidad y recelo, estos últimos amigos de Calles. Cuando fue nombrado secretario de Guerra y Marina en la Presidencia de Abelardo L. Rodríguez, el editorial de *El Nacional*, órgano del PNR, publicó:

Soldado y ciudadano ejemplar, de personalidad relevante en los campos de la Revolución, el general Lázaro Cárdenas colocado al frente de la Secretaría de Guerra y Marina es una garantía de la colaboración que ha de prestar el Ejército Nacional para la mayor eficiencia de los servicios que rinde al pueblo el Gobierno de la Revolución.

Quien haya vivido cerca del nuevo Secretario de Guerra sabrá que una de sus ideas dominantes, en lo que se relaciona con la función de los cuerpos armados, es la de vincular la existencia de éstos con la vida diaria de la nación. En vez del soldado que se aísla en el cuartel, colocándose al margen de las palpitaciones de la anímica colectiva, el general Cárdenas propugna por mantener a cada milite dentro del espíritu del hombre que se sigue sintiendo ciudadano, presto a ofrendar su cooperación para el éxito de cuanta empresa envuelve un interés público.

Y el Ejército, así, aun en tiempos de paz, no podrá aparecer nunca como una institución onerosa, sino como el brazo fuerte del pueblo, que a más de librarlo del desorden, es capaz de brindarle su apoyo para alcanzar nuevas metas de progreso material y de renovación social.

No hemos de ser nosotros quienes vengamos a hacer la exégesis de la labor rendida en el servicio público por una personalidad como el general Cárdenas, tan ampliamente conocida en el mundo de la política, en el de la administración, en las organizaciones proletarias y en los círculos militares.

Su espíritu ha sido bien aquilatado en momentos de prueba para las instituciones del país; de su valor personal y de sus dotes de mando hablan con extraordinario encomio los documentos oficiales y las reseñas de las múltiples acciones de armas en que ha tomado parte, desde que ocupó modesta graduación en las filas del Ejército del Pueblo hasta que le fueron asignados los más importantes comandos que se confieren en campaña; de su capacidad política y administrativa son buena prueba la dirección hábil que supo imprimir al Partido Nacional Revolucionario en el tiempo en que ocupó la Presidencia de su Comité Ejecutivo Nacional y la gestión revolucionaria, intensa y fecunda, que supo desarrollar

durante su mandato constitucional como titular del Ejecutivo del Estado de Michoacán.

De todo esto guarda un fresco y grato recuerdo la opinión pública y particularmente las grandes masas proletarias que están al lado y forman parte del régimen revolucionario.

Ciertamente, fue de los jefes que llevaron a cabo la tarea muy provechosa de que, sin menoscabo de la instrucción y preparación debida de todos los miembros del Ejército, los soldados coadyuvaran siempre en la prestación de servicios públicos y construcción de escuelas, caminos, etcétera. Además, creó igualmente la Inspección General del Ejército, con cinco comisiones inspectoras, que tienen como función primordial la vigilancia de todas las corporaciones y de todos los órganos que integran nuestro Instituto Armado, con el objeto de que en tiempos de tranquilidad, mantengan su movilidad necesaria para evitar el anquilosamiento sin menoscabo, como ya dijimos, de adquirir sus conocimientos y agilidad profesionales. También el Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares hubo de relevarse por la Dirección de Materiales de Guerra, a fin de hacer de esas oficinas establecimientos más ligeros que adquieran prontitud en el despacho de los asuntos que les atañen.²⁶⁶

Cárdenas se distinguió no sólo en su carrera militar, también fue gobernador de su natal estado de Michoacán (1928), presidente del PNR (1930); secretario de Gobernación en el gobierno de Ortiz Rubio (1931) y secretario de Guerra y Marina en el gobierno de Abelardo L. Rodríguez (1933).

La campaña política duró siete meses recorriendo todo el país y llevando nuevo aliento del pueblo. De los 27,609 km recorridos viajó "11,825 km por avión; 7,294 km por ferrocarril; 7,280 km en automóvil; 735 km por barco y lancha y 475 km a caballo", lo mismo en las grandes ciudades que en los pueblos y las villas más alejadas se escuchó la voz del candidato que llevaba un solo propósito como él lo confesó: "Estar cerca del pueblo y conocer las necesidades del país."

En varias ocasiones y en diferentes lugares se le escuchó decir:

Que los técnicos y los intelectuales revolucionarios se dediquen en sus gabinetes al estudio de los problemas que les sean sometidos, pero que las autoridades ejecutivas, desde el Presidente de la República y los Gobernadores de los Estados hasta el más humilde Presidente Municipal, recorran constantemente las regiones encomendadas a su responsabilidad; que estén en contacto directo con los necesitados del país, del Estado o del Municipio, según sea su jurisdicción; que atiendan a las peticiones de las colectividades y de los ciudadanos, y que de esta forma los encargados del poder vayan a resolver los problemas que se presenten, conquistando con la cooperación e impartiendo justicia.

²⁶⁶ *Ibidem*, pp. 139-141.

Naturalmente las especulaciones políticas comenzaron y se afirmaba que el apoyo popular que Cárdenas estaba creando a su alrededor tenía el fin de sacudir la incómoda tutela del jefe máximo de la Revolución. Algunos cardenistas afirman que su jefe tenía el criterio de que: "Mi periodo se compondrá en un año de dificultades, otro de reorganización y 4 de esfuerzo constructivo." Sea esto cierto o no, para el éxito de su tarea en repetidas ocasiones pidió a los trabajadores que se agruparan en torno de él pues juzgaba que no se podrían realizar los postulados del plan sexenal sin la cooperación de las masas obreras y campesinas organizadas, disciplinadas y unificadas en un solo frente.

Con relación al problema agrario durante su gira política enfatizó:

Si soy llevado a la Presidencia de la República me esforzaré como lo he hecho en otros lugares por resolver el problema Ejidal. Por resolución del problema agrario no entiendo la simple entrega de las tierras al campesino; el poder público está obligado a prestar a los ejidatarios toda la ayuda moral y material para que prosperen económicamente y para que libre su espíritu de la ignorancia y los prejuicios. En las banderas de la Revolución por la cual hemos venido luchando y por la cual personalmente lo he hecho desde el año de 1913, está escrito que debe entregarse la escuela y la tierra al campesino. Con el crédito refaccionario, la implantación de modernos sistemas de cultivo y la explotación de nuevos productos; con el programa del antialcoholismo y el antifanatismo queda completo el plan revolucionario en materia agraria.

Acerca de su concepción ideológica y cuando era acusado por los sectores más obscurantistas de comunista, aclaró:

Lo principal de la nueva fase de la Revolución es la marcha de México hacia el socialismo, movimiento que se aparta de las normas anacrónicas del liberalismo clásico. Del liberalismo individualista se separa porque éste no fue capaz de generar en el mundo sino la explotación del hombre por el hombre mismo, al entregarse, sin frenos, el egoísmo de los individuos. Del comunismo de Estado se aparta, igualmente, porque no está en la idiosincrasia de nuestro pueblo la adopción de un sistema que le prive del disfrute integral de su esfuerzo ni tampoco desea la substitución del patrón individual por el Estado-patrón.

Es de hacerse notar que cuando los grupos que sostenían candidaturas diferentes, argüían la falta de libertad, Cárdenas personalmente intervino, como puede probarse en el telegrama dirigido al senador Carlos Riva Palacio, presidente del Comité del PNR, en el que pedía que "los miembros del Partido de la Revolución guardaran todo el respecto a los partidarios del general Antonio I. Villarreal, candidato independiente a la Presidencia de la República".

Desde luego, una campaña electoral realizada con nueva emoción revolucionaria, con calor humano hacia los más débiles, produjo revuelo en el país,

adhesiones entusiastas al candidato, confianza y credibilidad; pero también celos en el “jefe máximo de la Revolución”. No sin razón, pues Calles estaba acostumbrado –a la muerte del general Obregón– a manejar la política nacional y al Presidente en turno, cuatro en total, y deseaba –como todos– continuar como figura central del acontecer nacional.

Lázaro Cárdenas triunfó exitosamente con apoyo del pueblo. En México renació la esperanza. En su discurso de toma de posesión pronunciado en el Congreso de la Unión (30 de noviembre de 1934) señaló:²⁶⁷

La Revolución mexicana ha seguido desde su origen y a través de su historia un anhelo de justicia social; dentro de ese anhelo ha tratado de vencer las múltiples resistencias de carácter económico, político y moral que toda revolución encuentra. Pero esta consideración no debe ocultarnos la realidad permanente en que se desenvuelve la vida de la República y en la que perduran todavía muchos aspectos de explotación, a pesar de los esfuerzos que el gobierno revolucionario ha venido haciendo hasta hoy. Tengo presentes de una manera indeleble las impresiones que durante mi campaña electoral pude recoger: Profundas desigualdades e inicuas injusticias a que están sometidas grandes masas de trabajadores y muy particularmente los núcleos indígenas que deben constituir para nosotros una honda preocupación. La gira que hice por toda la República me ha permitido conocer y estudiar distintos problemas que la Revolución mexicana tiene enfrente y a los que atenderá con preferencia para lograr que se implante en los campos y en las ciudades un tipo de vida económica superior y formas morales y educativas de acuerdo con las aspiraciones que tiene el proletariado y que ya están contenidas en el Plan Sexenal que servirá como norma a mi gobierno. La administración a mi cargo prestara especial atención a la resolución del importante problema agrario, que es uno de los temas más apasionantes de la Revolución mexicana, y que debemos apresurar su resolución para seguir construyendo sobre nuevas modalidades nuevas fuentes de producción económica y de bienestar social. Los trabajadores deben formar un frente único para sostener sus justas demandas por las que mi gobierno ha de preocuparse fundamentalmente. Todos los auspicios nos son favorables, inspirado en las necesidades de nuestro pueblo, apoyado en la ley de nuestro partido, y con el más hondo propósito de merecer en todo instante la confianza de las clases trabajadoras, llego a la presidencia del país, invocando de todo el pueblo que me ha elevado a un puesto de tan grande responsabilidad, su cooperación entusiasta y su fe en los destinos de la República...

La parte agraria de su discurso la desarrolló en forma precisa y contundente para responder los ataques de propios y extraños contra el ejido mexicano. Los hacendados, terratenientes y reaccionarios sabían que las tierras entregadas

²⁶⁷ Miguel Osorio Marbán, *op. cit.*, pp. 489-491.

a los ejidatarios y comuneros bien sea por la vía de dotación, ampliación y restitución, jamás podrían recuperarlas, pues por ley salían del comercio al ser declaradas inalienables, imprescindibles e inembargables. Por eso combatían enérgicamente todo lo que fuera agrarismo.

En su discurso el presidente Cárdenas después de que le tomaron la protesta, abordó la parte agraria:

La Administración a mi cargo prestará especial atención a la resolución de este importante problema que es uno de los temas más apasionantes de la Revolución mexicana, y que debemos apresurar su resolución para seguir construyendo sobre nuevas modalidades, nuevas fuentes de producción económica y de bienestar social.

Es cierto que en algunas regiones del país se ha detenido hasta la fecha, por diversas y accidentales circunstancias, la dotación de las tierras que deben entregarse a los pueblos en cumplimiento de nuestras leyes, y estimo, por lo mismo, muy conveniente manifestar que también allí se llevará hasta su fin la resolución del problema agrario, pues hemos dicho, en multitud de ocasiones, que en esta grave cuestión no cabe otro recurso ni otro medio que el de entregar a los pueblos y a los trabajadores del campo, lo que por siglos ha sido su fuente de vida.

La crítica de los disidentes contra el ejido, nos obliga a advertir que el Gobierno continuará su política de dotación de tierras a los pueblos, con la organización agrícola y refaccionamiento del ejido, pues desea lograr, desde luego, una producción eficiente y abundante para las necesidades y evolución de nuestro pueblo y contestar así a las objeciones de los enemigos que aseguran la incapacidad de los campesinos para una función de verdaderos productores, cuando es lo único que representaron como siervos, y es lógico que lo sepan representar mejor como hombres libres.

Además, la política agraria del Gobierno, no se limitará a dar las dotaciones pendientes, sino que iniciará las reformas legales necesarias para señalar nuevas zonas a los campesinos que hayan sido dotados de tierras impropias para el cultivo, así como para substituir las que estén comprendidas dentro de las reservas forestales ya decretadas o que se decreten en lo sucesivo. Esta sugerencia nos la ha hecho la observación comprobada en muchos lugares del País, en que se dieron a los campesinos tierras estériles, una vez, contrariando las resoluciones presidenciales, y otras, por no haber existido tierras adecuadas para el cultivo dentro de los límites legales; dando por resultado que se haya dado el caso mencionado, en que pueblos dotados de tierras no pueden resolver ni siquiera el problema de su subsistencia, mucho menos el de la producción.

Pero si este recurso no fuere suficiente para resolver satisfactoriamente las necesidades locales señaladas, queda aún el recurso al Poder Público de poder disponer de las grandes reservas de tierras fértiles, fácilmente cultivables, a las que sólo sería menester hacerles algunas obras de transformación y de saneamiento, dotándolas a la vez del crédito refaccionario, suficiente para despertar

en las clases rurales el necesario impulso de colonizarlas; el éxito alcanzado en varios sistemas de riego ya existentes y la demanda de terrenos irrigables, son prueba elocuente de la facilidad con que puede nuestra población campesina desplazarse de sus lugares de nacimiento hacia las zonas más fértiles y mejor colocadas para su cultivo (*Los presidentes, op. cit.*, t. IV, pp. 11-12).

Quedaba muy claro que esta vez el reparto de la tierra iba en serio y lo que se necesitara hacer para lograrlo, el gobierno se encargaría de modificar leyes, de dictar decretos que interpretaran su aplicación y aun de hacer las cosas aunque fuese en forma provisional.

El general Lázaro Cárdenas del Río era el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y como tal, se dispuso a iniciar su obra reivindicadora y a llevar la justicia social a todos los rincones del país. Sin claudicaciones, temores o arrepentimientos.

La organización del campesinado

Para hacer claro su mandato, el 9 de julio de 1935 dictó y publicó un acuerdo por medio del cual sentaba las bases de organización de los campesinos del país como primera medida para acelerar el reparto de la tierra y –según creo– para formar una poderosa central del PNR que hiciera contrapeso político a la organización obrera dominada por los amigos de Calles. La idea era que ambas quedaran como fundamentales sectores del partido único.

Siguiendo las formas usadas por el “jefe máximo de la Revolución”, al intervenir en el partido –había sido presidente de su comité organizador; luego se separó– Cárdenas en este acuerdo fue más claro para que se supiese quien mandaba, por eso estableció los procedimientos y propósitos de la nueva central, encomendando al Comité Ejecutivo Nacional llevarlo a cabo. Este hecho, claro y evidente marcó la dependencia del PNR al gobierno y a las “líneas” que el Presidente daba, situación que perduró por setenta y un años a través del propio PNR, PRM y PRI. El acuerdo tuvo un contenido imperativo. Decía:

El Ejecutivo a mi cargo, considerando –expresaba Cárdenas:

I. Que la situación en que los campesinos de la República han venido desarrollando su vida económica y social ha sido en general, contraria a los propósitos de unificación que la Revolución mexicana ha deseado, ya que en la mayoría de las entidades federativas la desorganización existente ha causado en muchas ocasiones lamentables conflictos, en perjuicio de la economía nacional, provocados por gentes que no han tenido más propósitos que satisfacer apetitos personales en perjuicio de ese sector social;

II. Que tal desorganización es causa principal de que la dotación y restitución de tierras a los pueblos se haya visto frecuentemente interrumpida en perjuicio del

proletariado rural, cuyas necesidades no han sido satisfechas ya no en el sentido de que vivan con la holgura a que tienen derecho, pero ni siquiera en las más apremiantes de simple posesión de la tierra;

III. Que si bien es cierto que las leyes agrarias sobre dotación, restitución de tierras, crédito y organización de los campesinos se están cumpliendo con el mayor celo por el gobierno de la Federación, también lo es que en desarrollo de este programa se interponen obstáculos que hacen fracasar en muchos casos los propósitos enunciados ya porque funcionarios poco escrupulosos se alían a los terratenientes o porque al amparo de influencias inmorales se hayan creado fuertes intereses que han constituido insuperables obstáculos para la liberación económica de los campesinos;

IV. Que independientemente de las razones apuntadas, es urgente encauzar esos propósitos dentro de las normas marcadas por la legislación agraria vigente, abarcando otros aspectos hasta hoy no previstos, tales como el seguro de vida campesino, seguro para enfermedades y accidentes de trabajos agrícolas, seguro por la pérdida de las cosechas de los ejidatarios, etcétera, etcétera, que el gobierno de la Revolución se propone estudiar concienzudamente buscando los medios científicos más adecuados;

V. Que, finalmente, para evitar los males anotados al principio y ejecutar integralmente un programa comprendiendo los nuevos puntos de acción es indispensable unificar a los ejidatarios del país y constituir con ellos un organismo de carácter permanente, con amplios y avanzados propósitos que en el orden político los ponga a cubierto de los graves perjuicios que ocasionan las estériles luchas por ambiciones personales; en el orden económico, los libere definitivamente de la desorganización y miseria en que viven, y en el orden social, los eleve al nivel de factor activo y capaz de obtener por sí solos las conquistas por las que ha venido luchando; y

VI. Que el Partido Nacional Revolucionario, como Instituto Político de la Revolución, con las finalidades avanzadas que norman su función directiva, es el cuerpo indicado para unificar en el menor tiempo posible a los campesinos y realizar los fines que antes se han señalado.

Por tal motivo, el Ejecutivo de mi cargo ha tenido a bien acordar lo siguiente: El Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario, procederá tan luego como reciba las presentes instrucciones, a formular el plan de acción que considere conveniente, de conformidad con los principios más avanzados de la Revolución Social Mexicana, a efecto de organizar a los campesinos dotados de tierras por el Gobierno Federal y aquellos cuyas solicitudes de dotación o restitución de tierras se encuentren en tramitación, sujetándose a las siguientes bases:

a) Convocará en el tiempo y orden que lo juzgue oportuno en los Estados de la Federación, a Convenciones parciales a fin de que en cada Entidad no exista más que una Liga de Comunidades Agrarias; debiendo participar en esas Convenciones, en calidad de representantes, dos delegados electos por mayoría de votos, por los miembros de cada ejido o centros de población campesina, a los que

se hayan dado posesión provisional o definitiva de sus ejidos, así como las agrupaciones que hayan hecho solicitudes de dotación o restitución de tierras ante las autoridades agrarias respectivas para la fecha de la convocatoria correspondiente, y de conformidad con las estadísticas existentes en el Departamento Agrario.

b) Tan luego como se hayan organizado las Ligas de Comunidades Agrarias en los estados, el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario, procederá a celebrar una Gran Convención en el lugar que oportunamente designará el mismo comité, a fin de constituir la Confederación Campesina que deberá ser el organismo central.

c) El propio Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario procederá a formular los proyectos de leyes del seguro de vida campesino, seguro para enfermedades y accidentes en trabajos agrícolas, seguro por la pérdida de las cosechas y demás leyes que tiendan a asegurar el bienestar económico y social de los miembros de la Confederación Campesina.

d) El Departamento Agrario y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal y de los Estados, darán al Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario todas las facilidades conducentes para el desarrollo de los propósitos indicados.

Lo comunico a usted para su conocimiento y debido cumplimiento.

Sufragio Efectivo. No Reección.— México, D.F., a 9 de julio de 1935.— El Presidente Constitucional de la República, L. Cárdenas.

Al día siguiente el presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PNR, licenciado Emilio Portes Gil, declaró que la medida adoptada por el Presidente para organizar a todos los campesinos que hasta la fecha han sido dotados de tierra y que en lo sucesivo lo fueren por el Ejecutivo federal, “es una medida que ya ha estado siendo reclamada por este sector del proletariado (10 de julio de 1935), y que el partido “desde luego ha procedido a seleccionar al personal que se encargará de llevar a cabo tal organización y en el menor tiempo posible la República podrá estar segura de que los campesinos quedarán agrupados en un solo organismo nacional. El propio general. Cárdenas insistía en crear esta central como lo prueban dos discursos pronunciados, en la ciudad de México (7 de septiembre de 1935) y en Guadalajara, Jalisco (1o. de marzo de 1936). En el primero expresó, entre otras, cosas:

La circunstancia de que en muchos estados de la República existan dos, tres o más agrupaciones que se denominan estatales y en la capital de la República varios comités centrales o ligas campesinas llamadas nacionales, ocasionan serias divisiones, desorientaciones y trastornos entre los trabajadores del campo, que el gobierno está obligado a evitar, tanto porque ésta es labor administrativa que debe desarrollar, como porque es el responsable de que se resuelvan integralmente los problemas que tienen las clases campesinas; pero estos no podrán resolverse mientras no contemos con la unificación total de ellas en la Repú-

blica para que procedan con estricta disciplina en la dirección de los cultivos y muy especialmente en el aprovechamiento del crédito ejidal.

En Guadalajara repitió que la organización obrera, lo mismo que la organización campesina, son indispensables para que en el país se cumplan las leyes, pues no basta la buena voluntad de los funcionarios públicos, ni con los mandamientos contenidos en la legislación que nos rige. “Hay necesidad de que una fuerza superior, que no puede ser otra que la de los trabajadores organizados, concurra para vencer las resistencias que desgraciadamente se oponen al mejoramiento económico de nuestro pueblo.”

Finalmente, el 8 de agosto de 1938 se publicó la Convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente de la Confederación Nacional Campesina que firma el presidente del Partido de la Revolución Mexicana, licenciado Luis I. Rodríguez, pues el Partido Nacional Revolucionario, se había reorganizado con otro nombre. Después de la asamblea se firmó el acta constitutiva de la Confederación, el 29 de agosto de 1938, quedando como su secretario general el profesor Graciano Sánchez.

Muy pronto la CNC se extendió en toda la República, organizando las ligas de comunidades agrarias y sindicatos campesinos. Algunas organizaciones campesinas no se sumaron a esta central y conservaron su independencia.

Desde su fundación 1938 al año 2000, la CNC ha tenido 22 secretarios generales de los cuales conocí y traté a veinte de ellos, porque como funcionario del DAAC; desde 1958 me afilié a ese sector. De algunos de ellos conservo correspondencia.²⁶⁸

Leyes y acuerdos

La intensa campaña política realizada por Cárdenas le dio una visión pormenorizada de los problemas sociales y económicos que el pueblo padecía aun después del triunfo de la Revolución. En materia agraria palpó las limitaciones, carencias, obstáculos y retraso en la distribución de la tierra, lo cual mantenía a millones de campesinos en la pobreza, en la desesperación y en la fe de que la justicia social llegaría.

En su extenso recorrido por el país fue comprobando las deficiencias de la legislación con los problemas que planteaban los campesinos. Al conocer la realidad en la elección de los representantes campesinos en las comisiones agrarias mixtas de los estados –autoridades agrarias que sustituyeron a las comisiones locales de cada entidad federativa– dictó un nuevo reglamento para la elección de representantes campesinos en dichas comisiones agrarias mixtas. Cárdenas

²⁶⁸ *Historia Documental de la Conferencia Nacional Campesina*, t. I, Partido Revolucionario Institucional, ICAP, México, pp. 51-52 y 54-57.

sabía que era definitivo el papel de los campesinos dentro de estas autoridades, pues eran los más interesados en cumplir con el reparto de la tierra. Asimismo, la importancia que tienen los representantes del ejido –el comisariado ejidal– como factor en la organización y dirección interna de los asuntos de común interés de la comunidad. El nuevo reglamento que fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de junio de 1936, resuelve los defectos del anterior de fecha 26 de junio de 1934 y aclara varios asuntos de la elección de esos representantes.

El 21 de octubre de 1935, el presidente Cárdenas publica un decreto que crea los centros de maquinaria agrícola para alquilarla a los ejidatarios y campesinos organizados.

Una muy apropiada y oportuna reforma que en este periodo se realizó al artículo 27 constitucional, fue la que reconoció la capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal y declarar que las cuestiones relativas a límites de terrenos comunales son de jurisdicción federal. El decreto dispone:

Artículo único. Se reforma la fracción VII del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

VII. Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo Federal se abocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes, la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable; en caso contrario, la parte o partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial. La ley fijará el procedimiento breve conforme al cual deberán tramitarse las mencionadas controversias.

La obra legislativa del presidente Cárdenas que recogió todas las experiencias adquiridas en el reparto de la tierra y los problemas que se presentaban para aplicar los postulados de la reforma agraria, tanto en su contenido como en sus procedimientos, fue la promulgación de un nuevo código agrario, el de 23 de septiembre de 1940. En la exposición de motivos de la iniciativa se señala que el nuevo código recoge las experiencias obtenidas de la aplicación del anterior (1934) y las reformas que le hicieron para agilizar el reparto agrario, desarrollar las instituciones agrarias y pasar de una agricultura doméstica a una de índole comercial. Se apoya el trabajo colectivo en aquellos ejidos que así lo ameriten por destinar sus productos agrícolas a la industria. Además, se justifican los cambios

en la terminología: parcela, por unidad de dotación; la inafectabilidad ganadera (concesión), se redefine como temporal y revocable; se otorga competencia al Departamento Agrario para titular a las comunidades que no tengan conflicto y se explica la necesidad de un procedimiento especial para aquellas que lo tuvieren. Se justifica la diferencia entre autoridades agrarias y órganos agrarios, en virtud de que éstos últimos nunca ejecutan y sí lo hacen las autoridades.

En cuanto al contenido del código, se agregan como autoridades agrarias a la Secretaría de Agricultura y Fomento, al Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas, a los ejecutores de las resoluciones agrarias y a los comisariados ejidales que ya estaban considerados y aumentan a los comisariados de bienes comunales. Se cambia al Departamento Agrario por el jefe de Departamento Agrario (art. 1o.). Además son considerados órganos agrarios:

- I. El Departamento Agrario del que dependerán: *a)* el Cuerpo Consultivo Agrario, *b)* el Secretario General y Oficial Mayor, *c)* un delegado cuando menos, en cada entidad federativa, *d)* las dependencias necesarias que complementen y completen el funcionamiento de las anteriores;
- II. Las comisiones agrarias mixtas, una por cada entidad federativa;
- III. Las Asambleas Generales de Ejidatarios y de los miembros de núcleos de población, dueños de bienes ejidales;
- IV. Los consejos de vigilancia ejidales y de bienes comunales; y
- V. El Banco Nacional de Crédito Ejidal y demás instituciones similares que se funden.

Martha Chávez Padrón al analizar el contenido de éste código, escribe:

Un avance notable se percibió en el artículo 163 que en capacidad individual señaló por primera vez en el requisito de ser mexicano, por nacimiento; así empezó a clarificarse que la reforma agraria debe principalmente resolver el problema de los nacionales, dejando para los mexicanos por naturalización e inmigrantes otras formas como el establecimiento de colonias, sistema que a su vez tendió a desaparecer cuando las tierras repartibles ya no alcanzaron para los mexicanos por nacimiento y la acción de Creación de nuevos Centros de Población Agrícola tuvo que utilizarse de manera preferente.

La unidad individual de dotación se fijó en “cuatro hectáreas en terrenos de riego o humedad y de ocho hectáreas en terrenos de temporal” (art. 83). Este Código presentó una innovación muy importante, la de establecer diversos tipos de ejidos de acuerdo con el cultivo que se dio a la tierra. Así se distinguió entre el ejido agrícola, el ganadero y forestal (art. 89), los comerciales y los industriales (arts. 152, 153 y 155).

Otro tema nuevo e interesante que tuvo este código, fue que las comunidades agrarias que obtuvieron sus bienes a través de la restitución, por lo cual sus

tierras siguieron el régimen señalado en sus títulos primordiales de propiedad, pudieron solicitar su cambio al régimen ejidal de acuerdo con lo establecido por el artículo 110. El régimen de explotación de los bienes ejidales, pudo ser de tipo individual o de tipo colectivo; pero en uno o en otro caso, podrían unir sus elementos para formar un sistema colectivo o cooperativo de producción (arts. 134, 136 y 137). Es interesante observar que en este código de 1940 las autoridades del trabajo debían proceder de oficio o a petición de parte para obtener el cumplimiento en el campo del salario mínimo, séptimo día, vacaciones, servicios médicos y sociales (art. 194). Resultó también curioso el artículo 268 de acuerdo con el cual los campesinos podían presentar a los delegados agrarios, agentes de agricultura y del Banco Nacional de Crédito Ejidal, las quejas de carácter individual y colectivo que tuvieran. Ambos preceptos son loables y deberían reinstalarse, con modificaciones que los hagan verdaderamente viables y eficaces.

Los artículos 173 y siguientes continuaron con el sistema de declarar inafectables determinadas tierras, bien en relación con su extensión y calidad, bien en atención de su extensión y cultivo, o destino. Los dueños de predios afectables siguieron teniendo el derecho de localización (art. 177) y el recoger sus frutos (art. 192). La inafectabilidad ganadera se incorporó a este código, pero al señalar que “los terrenos de la negociación ganadera no amparados por concesión de inafectabilidad quedarán sujetos a afectación” (arts. 183, 184 y siguientes), inició indirectamente la idea de que una vez concedida la inafectabilidad, dichas tierras ganaderas no podían afectarse aun cuando aparecieran necesidades agrarias que satisfacer dentro del radio de afectación, idea que prevalecerá durante los años siguientes, pero que empezó a sufrir reconsideraciones en la época actual. En cuanto al procedimiento, se continuó el sistema de la doble vía ejidal (art. 199), solamente que en caso de utilizarse por cambio en la acción ejercitada, se requería todavía de nueva notificación a los presuntos afectados. Las pruebas y alegatos siguieron presentándose en primera instancia hasta antes de la resolución provisional (art. 219) y en segunda instancia, pero únicamente para hacer observaciones a los mandamientos de posesión (art. 224), sistema que se superará en el siguiente código. En caso de conflicto en la ejecución de resoluciones presidenciales definitivas, el artículo 202 señaló que prevalecía la primera de acuerdo con el principio de que el que es primero en tiempo, es primero en derecho; esta es también otra medida nueva, como la mayoría de las reseñadas anteriormente. Se reglamentó, además, el procedimiento para la titulación, deslinde y conflictos de bienes comunales (arts. 272 y 286); la nulidad de fraccionamientos (arts. 118 y 269); la división y fusión de ejidos (arts. 140 y 248); la expropiación de bienes agrarios (arts. 165 y 250), y para las concesiones de inafectabilidad ganadera (arts. 188 y 255).²⁶⁹

²⁶⁹ Martha Chávez Padrón, *El derecho agrario en México*, 10a. ed., Editorial Porrúa, México, 1991, pp. 331-332.

Otras disposiciones que quedaron asentadas en este código fueron, entre otras las siguientes: el radio de afectación de propiedades particulares quedó fijado a siete kilómetros, medido a partir del lugar más densamente poblado del núcleo solicitante, salvo el caso en que se abarquen todos los núcleos de población de una región agrícola ejidal (art. 212), el radio de afectación se aumenta para abarcar toda una zona agrícola ejidal (art. 65). Se confirmó que a los propietarios afectados con resoluciones agrarias se les negaban recursos ordinarios y extraordinarios (amparo) dándoles el derecho de reclamar la indemnización correspondiente, dentro de un año (arts. 80-81). El artículo 84 autoriza al Ejecutivo federal a aumentar la superficie de las unidades de dotación normales que se habían fijado en cuatro hectáreas en terrenos de riego o humedad y ocho hectáreas en terrenos de temporal (art. 83) cuando se dotaran a tribus en propiedades de la Federación o terrenos nacionales; al crear nuevos centros de población, si la unidad de tierras fijada para cada sujeto puede ser trabajada personalmente por él mismo, ayudado por su familia y cuando se integraran unidades agrícolas económicas para el desarrollo y mejoramiento integral de la familia campesina, sin perjudicar a otros núcleos de población que pudiesen afectarlas para recibir unidades normales de dotación.

Como decíamos anteriormente, fue un código que consolidó instituciones jurídicas, esclareció y precisó procedimientos agrarios, amplió derechos de los campesinos e incorporó a su contenido nuevas disposiciones reveladoras de la decisión del general Cárdenas por acelerar la entrega de la tierra y llevar la justicia social a todos los rincones de la República.

El reparto de la tierra

Como consecuencia de la lentitud que se observaba en el reparto de la tierra, Cárdenas desarrolló una actividad febril, improvisada en muchos casos; pero al fin y al cabo, necesaria, no sólo porque había prometido terminar el reparto de la tierra en dos años, sino por la presión social que sentía de los sectores rurales. Cárdenas desarrolló un agrarismo radical no periférico; entró al mismo corazón de la hacienda y ahí derrotó al latifundista.

Esta acción decidida y combativa, respaldada por un entusiasmo rural actuante, produjo innumerables problemas algunos de los cuales se prolongaron en el tiempo, a pesar de que el gobierno de López Materos –como veremos más adelante– resolvió un gran número.

El fin fue entregar la tierra “a como diera lugar”, con o sin la aplicación de la ley. Las resoluciones presidenciales se hacían sobre el caballo y las posesiones se daban sobre el escritorio. Se comía al pie de un árbol, se almorzaba en las rancherías y la gira continuaba repartiendo tierra a diestra y siniestra. El Presidente pensaba que revolución que transa, es revolución acabada. Como un acto de

soberanía de México y como un desafío a lo dicho por el comisionado norteamericano Warren en las conferencias o reuniones de Bucareli, sobre que el ejido debía tener 1,755 hectáreas de extensión como límite, el Plan Sexenal formulado por el Partido Nacional Revolucionario públicamente declaraba: "El límite único para las dotaciones y restituciones de tierras y aguas será la satisfacción completa de las necesidades agrícolas de los centros de población rural de la República Mexicana."

La acción agraria desarrollada en la región denominada La Laguna, tuvo la importancia de señalar una nueva orientación al agrarismo de la época, pues marcó que el reparto de la tierra se hacía con un criterio económico; que el ejido no era un simple complemento del salario del campesino, sino un régimen social que le da libertad e independencia al hombre y, a la vez, un sistema de producción. Asimismo, y en nuestro concepto lo más importante, señaló que el gobierno podía acabar con los fetiches de las zonas agrícolas e industriales de alta producción que nadie tocaba por temor a que la economía sufriera serios quebrantos.

La Laguna era una región con una superficie total de 850,753 hectáreas en la cual trabajaban en época de cosechas 33,296 peones, quienes siempre pelearon mejores salarios, hasta el grado de paralizar toda la Comarca con la huelga de 1936. Esa región estaba en manos —directa o indirectamente— de tres compañías de españoles, ingleses y franceses, hasta entonces "intocables". De ahí surgieron 296 ejidos con 37,753 jefes de familia ejidatarios. Las superficies que fueron dotadas sumaban: 146,277 hectáreas de riego; 288,426 de eriazos; 11,419 de temporal; 1,392 de zonas urbanizadas, total: 447,516 hectáreas hasta diciembre de 1937.

Desde luego se movilizaron todos los recursos del Estado para complementar el reparto agrario con el crédito, la compra de aperos, bombas, maquinaria, etcétera; en una palabra, auxiliar en forma inmediata a los que recibían la tierra. Solo así se consiguió, a pesar de todas las maniobras de los terratenientes, recoger una cosecha abundante y productiva.

Para llegar a estos resultados el presidente Cárdenas ordenó que se llevaran a cabo estudios serios y completos sobre las condiciones sociales y agrícolas de la Comarca Lagunera y de conformidad con las conclusiones de esta comisión dictó el 6 de octubre de 1936, el trascendental acuerdo histórico que reproducimos en algunos párrafos:

El Ejecutivo de mi cargo, después de haber estudiado en todos sus aspectos el problema agrario existente en la Comarca Lagunera, compuesta de los municipios de Matamoros, San Pedro, Torreón y Viesca, del Estado de Coahuila, y Gómez Palacio, Lerdo y Mapimí, del Estado de Durango, ha tenido a bien dictar el siguiente acuerdo.

Primero. Para dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en el Código Agrario, se procederá desde luego a dotar de tierras y aguas a todos los núcleos

de población rural que han venido presentando solicitudes ejidales ante las autoridades agrarias competentes, debiéndose incluir en los censos respectivos a todos los trabajadores de la tierra que tengan derecho a ello; a fin de que al resolverse sus expedientes se les otorguen las tierras y aguas en las extensiones y términos señalados por la ley; en la inteligencia de que si dentro del radio legal de afectación no hubiera tierras suficientes para todos los capacitados, se dejarán a salvo sus derechos, llevándolos por cuenta del Gobierno a otras zonas en donde haya tierras disponibles para satisfacer sus necesidades.

Segundo. En virtud de que la región lagunera presenta condiciones especiales en el régimen de sus trabajos agrícolas, tanto por el sistema de riego indispensable para los mismos, mediante inundaciones u obras de bombeo, cuanto por la naturaleza misma de los cultivos y por las extensiones de tierra que legalmente pueden afectarse para las solicitudes de ejidos, en la tramitación y resolución de los expedientes agrarios se respetará como pequeña propiedad agrícola en explotación, la que no exceda de ciento cincuenta hectáreas de riego, por gravedad o por bombeo, o sus equivalentes, atendándose toda solicitud que, de acuerdo con el artículo 59 del Código Agrario, haga cualquier propietario para escoger la localización que dentro de su predio deba tener la superficie inafectable, conforme a las fracciones I y II del artículo 51 del mismo ordenamiento. Igual superficie de ciento cincuenta hectáreas de riego, por gravedad o por bombeo, será respetada como pequeña propiedad agrícola en explotación inafectable, tratándose de inmuebles rústicos provenientes de contratos de compraventa dentro del sistema de colonización, de acuerdo con el artículo 8o. de la Ley Federal de Colonización.

Tercero. En el caso especial de la Comarca Lagunera, se indemnizará en numerario, con cargo al presupuesto de la Comisión de Irrigación, el valor de las norias que queden incluidas en las afectaciones ejidales, en cuatro exhibiciones iguales, a contar de la fecha de la ejecución de la resolución presidencial correspondiente; concediéndose el derecho al propietario afectado de hacer sus promociones respectivas ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dentro de los treinta días siguientes a la posesión de que se trate. Para el efecto, al ejecutarse cualquier resolución presidencial en la Comarca Lagunera, se precisarán las norias y el estado en que se encuentren, que resulten comprendidas en las dotaciones ejidales, remitiéndose relación de las mismas en cada caso, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cuarto. Una vez resueltos los expedientes agrarios que doten de tierras y agua a todos los núcleos de población rural que dentro del radio legal puedan afectar a un inmueble, si a éste le quedan tierras en extensión mayores a los límites señalados a la pequeña propiedad agrícola en explotación inafectable, se podrá autorizar a su propietario para que fraccione las extensiones excedentes, previo el procedimiento señalado por la ley, con objeto que se ponga dentro de la extensión que señala el Código Agrario como inafectable, después de haber quedado satisfechas las necesidades de tierras y aguas, de acuerdo con la ley.

El quinto punto del Acuerdo que comentamos se refiere a lo inconveniente que hubiese sido –por los enormes gastos que se tendrían que erogar– trasladar a los campesinos a distritos de riego creados ex profeso dentro de la Comarca Lagunera.

El sexto punto del acuerdo –como consecuencia de la explicación anterior– ordenó lo siguiente:

Sexto. En consecuencia, se procederá a regularizar la situación que actualmente guardan los campesinos que se hallan en cada uno de los distritos ejidales de que se trata, para que queden con las tierras en donde están radicados, en las mismas condiciones que los demás ejidos de la República, para lo cual servirán de base los censos que acaban de levantar el Departamento Agrario y el Banco Nacional de Crédito Ejidal, debiéndose organizar tantos comisariados y sociedades de crédito ejidal, cuántos son los núcleos de población rural en que viven en la fecha del presente Acuerdo.

Como acto de justicia se ordena que se reembolsen a los propietarios afectados por la creación de distritos ejidales, las cantidades erogadas:

Séptimo. Estimándose de justicia reembolsar a los propietarios que contribuyen para la formación de los aludidos distritos ejidales, de las cantidades que realmente hubieren entregado para ello, tomando en cuenta las extensiones de tierras que cada uno tenga en la parte afectada de acuerdo con la ley agraria, se fija un plazo de treinta días, a contar de la fecha de la publicación del presente Acuerdo en el *Diario Oficial de la Federación*, para que los interesados ocurran ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a comprobar las erogaciones que realmente hubieren efectuado con tal motivo, a fin de que se les haga el reembolso correspondiente.

Finalmente, los puntos de acuerdo 8o. y 9o. se refieren a las siguientes materias: el primero, a las instrucciones que se dan para el uso y aprovechamiento de las aguas de los ríos Nazas y Aguanaval para que beneficien a todos y se “distribuyan y aprovechen entre propietarios, agricultores y ejidatarios de la Comarca Lagunera”. El segundo (9o.) ordenó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público proveer las cantidades necesarias a los bancos Nacional de Crédito Ejidal y Nacional de Crédito Agrícola para atender las necesidades de crédito de los ejidatarios y pequeños propietarios agricultores. Al término de este histórico Acuerdo, el Presidente advirtió:

Juzgo pertinente llamar la atención a los actuales poseedores de la tierra respecto de que, en los términos en que está concebido el presente Acuerdo, se llevará a cabo de manera irrevocable, el reparto de la tierra y se proveerá a la

organización de la producción agrícola e industrial de la Comarca Lagunera, de tal modo que, lejos de oponer resistencia al desarrollo del programa que dará solución en forma integral a esos problemas, está en su propio interés tanto como en el del país, prestar su cooperación a las autoridades competentes y de manera preferente a las agrarias, para que se cumplan las disposiciones encerradas en este Acuerdo, el cual se encamina a conseguir, sin menoscabo de los derechos que las leyes garantizan a los trabajadores, el desenvolvimiento económico de la región.

Dado en el Palacio Nacional del Poder Ejecutivo Federal, a los 6 días del mes de octubre de 1936. -El Presidente de la República: Lázaro Cárdenas.²⁷⁰

Los resultados de este trascendental acuerdo no se hicieron esperar, los campesinos explotados fueron dueños de su destino; nada obliteró la decisión nacionalista, soberana y patriótica del Presidente. Además, nuestro ejército nacional estaba pendiente de que las órdenes del Presidente se cumplieran, aun en contra de protestas de hacendados, de latifundistas de adentro y de afuera. Por primera vez, en lo que iba de aplicación de los postulados de la Revolución, se alzaba con dimensión inconmensurable un mexicano que arrostraba amenazas, obstáculos, presiones e intereses de algunos “revolucionarios” confabulados con hacendados, extranjeros latifundistas y políticos celosos de la obra social realizada. El acuerdo se cumplió.

El 30 de noviembre de 1936, el presidente Cárdenas explicó a la nación la acción agraria realizada en la Comarca Lagunera en un amplio y puntual documento del cual reproducimos algunos párrafos:

Con la entrega de la tierra por la autoridad a los campesinos que tienen derecho a obtenerla, se cumple la primera fase del programa agrario, que recibió expresión en el acuerdo presidencial de 6 de octubre, sancionado por el Ejecutivo de mi cargo después de oída la opinión del Consejo de Gabinete a cuya deliberación estimé conveniente someterlo.

Los aspectos ulteriores de ese plan, igualmente importantes, supuesto que comprenden la organización de los ejidos y el establecimiento de los órganos adecuados para la impartición del crédito como un servicio social que ministra el Estado a los ejidatarios y pequeños propietarios, se encuentran en pleno desarrollo.

Han sido ya firmadas por el suscrito, y ejecutadas por el Departamento Agrario resoluciones presidenciales que dotan a 221 núcleos de población, con ciento catorce mil ochocientos catorce hectáreas, treinta y una áreas de riego y ciento veintiocho mil quinientas veintiséis hectáreas, ochenta y tres áreas para pastales, que benefician a 28,503 ejidatarios.

²⁷⁰ Silvano Barba González, *op. cit.*, pp. 194-201.

El Banco Nacional de Crédito Ejidal ha organizado ya 155 ejidos y sigue activando sus trabajos para entrar en operación con el resto, a la mayor brevedad. El programa contenido en el acuerdo del 6 de octubre, como se ve, se ha activado y llevado a cabo con la rapidez que permite el aprovechamiento inmediato de las tierras ejidales.

Estimo oportuno este momento, para reiterar de modo breve, algunos de los principios que dirigen la marcha del Gobierno de la República en el desarrollo de sus plataformas políticas y en la aplicación de la ley; medios de que se valen para satisfacer un indeclinable propósito: realizar en la práctica los postulados de la Revolución Mexicana, concebida como indivisible conjunto de aspiraciones populares, que no se estanca, sino que vive en orgánico movimiento de renovación.

Las generaciones actuales y futuras, debemos apreciar en su real dimensión, esta obra agraria insuperable realizada racionalmente, en conciencia, en compromiso con el pueblo mexicano, con los más humildes, desprotegidos, en suma: con los parias de la explotación de hacendados mexicanos y latifundistas extranjeros. Si las nuevas generaciones de mexicanos los jóvenes, olvidan estas luchas del pueblo, no podrán entender el significado del esfuerzo realizado. Se los reclamará constantemente el México profundo; el México eterno, cuyo verdadero destino es, sobre todo, el cultivo, producción y rendimiento de la tierra, porque cuando estalle el globo de la globalización que beneficia al grupo de los siete países poderosos, el regreso a la fuentes primigenias de la humanidad, será el cultivo de la tierra. La historia de la humanidad es elíptica: volveremos al principio, es decir, primero, alimentarnos.

En los años posteriores, por la falta de un control eficiente en el sistema de riego; el desorden hidráulico; la desmedida afluencia de campesinos; las limitaciones de las tierras de riego; los abusos y latrocinios cometidos en el crédito y por la casta de líderes que se ha enseñorado de esa comarca, el problema de La Laguna ha sido el ejemplo para atacar a nuestra reforma agraria.

No es el objeto detenernos en cada caso, sino escoger aquellos que puedan orientar en mejor forma el estudio que estamos realizando sobre la ideología agraria.

En Yucatán, también se realizó el reparto de la tierra y contrariamente a lo que se esperaba los hacendados se quedaron con los equipos de desfibración. Además, los favorecía el hecho de que nuestra legislación contuvo el aspecto económico de la expropiación agraria al declarar como no afectables por dotación, los edificios, obras hidráulicas, acueductos, cercas, etcétera. Mucho menos incluiría las plantas industriales desfibradoras.

En nuestro concepto le faltó decisión, al general Cárdenas, no sabría si por falta de elementos económicos para pagar esas plantas o si fue por haber consi-

derado suficiente el acto. Lo cierto es que hasta el gobierno de López Mateos se llegó a integrar debidamente la industria henequenera ejidal. En Yucatán habían dejado profunda huella progresista y revolucionaria dos próceres: el general Salvador Alvarado, de Sinaloa, que llevó la Revolución a mi estado y Felipe Carrillo Puerto, yucateco preclaro, de recia voluntad transformadora, avanzado y sobre todo, adelantado en la implantación de la justicia social para obreros y campesinos. En remedo de lo que acontecía en el centro de México en ese tiempo con la formación de la “aristocracia pulquera”, en Yucatán, el régimen feudal de la hacienda henequenera, por consecuencia natural del régimen de explotación latifundista (territorial) y económico había prohijado a un pequeño grupo que se autodenominó la “casta divina”, el cual fue combatido por ambos personajes de nuestra historia.

A pesar de todo, de las resistencias y amenazas, el presidente Lázaro Cárdenas, dictó un acuerdo reivindicatorio de los derechos campesinos a la tierra favoreciendo a la población maya.

El general Cárdenas fundamentó sus disposiciones, entre otros, en los siguientes argumentos:

Todo el país sabe de la difícil situación en la cual ha vivido la clase campesina de Yucatán, formada en gran parte por indígenas que, tanto en la vida colonial, subyugados por los conquistadores que destruyeron las expresiones más auténticas de su raza, como en la época independiente en que estuvieron a merced de los más fuertes, permanecieron en deplorables condiciones de atraso y de miseria. Los despojos de que fueron víctimas; los atentados que en ellos se cometieron; y la rudimentaria existencia a que fueron impuestos, determinaron al fin su rebeldía que tuvo su más violenta expresión en la guerra de castas iniciada a mediados del siglo XIX.

Vencidos en esa guerra social, los indígenas fueron reducidos a la condición de peonaje, o bien refugiados en sus poblados contemporáneos, sin serles ya posible resistencia alguna, la absorción de sus propiedades por las haciendas, en las cuales principiaba a desarrollarse la explotación del henequén, que bien pronto se convirtió en la actividad fundamental de la Península. Estos hechos produjeron los más graves efectos en la población campesina, cuya decadencia biológica se fue acentuando en forma visible, paralela a la ignorancia en que siempre fue mantenida, lo cual, unido a su mismo estado económico, la privó de su medio de defensa; todo ello provocó, a la vez, una permanente inquietud y un hondo malestar social en el Estado.

Por otra parte, después de un periodo de auge extraordinario de la industria henequera, registrado de 1887 a 1916, se inició su decadencia al grado de haber disminuido la superficie sembrada con henequén en un cincuenta por ciento durante los últimos veinte años, de modo que tal industria, en otro tiempo tan próspera, dejó de ser floreciente a pesar de que seguían en vigor las condiciones de privilegio de que siempre disfrutaron los grandes propietarios.

La falta de previsión económica, de una mejor aplicación de la técnica agrícola en los cultivos y, también, el incumplimiento de la legislación agraria, contribuyen a explicar aquel descenso, así como las condiciones generales poco satisfactorias de esta industria. En efecto, a más de la baja de la producción no puede considerarse que la fibra yucateca haya mejorado en calidad en forma tal que le permita competir con ventaja en los mercados extranjeros; la concurrencia en éstos de henequén producido en mejores condiciones por otros países y las dificultades que han existido para mejorar el equipo industrial con que cuenta el Estado, han venido a restringir sus posibilidades de exportación. Además, por el mecanismo del mercado, la determinación del precio de la fibra queda en manos de los grandes compradores, sin que, por aquellas condiciones de la industria, haya sido fácil, una eficaz defensa de los productos frente a la especulación internacional de que es objeto el henequén.

En tal virtud el Gobierno Federal, al igual que el del Estado, se ven obligados a intervenir sin demora, con el doble propósito de acudir en ayuda de la industria fundamental de Yucatán y de llevar a su cabal cumplimiento la reforma agraria, para poder formular y cumplir un programa de mejoramiento integral del Estado que, reorganizando aquella actividad, eleve el nivel de vida de su población trabajadora.

La aplicación de las leyes agrarias en la zona henequenera de Yucatán, iniciada en 1935, cuando se ordenó la ejecución de las resoluciones dictadas diez años atrás, cuyo cumplimiento fue eludido, además de obedecer a la necesidad económica antes apuntada y a los mandamientos legales, fue la consecuencia de un imperativo de justicia innegable, ya que nada podía fundamentar la existencia de un privilegio como el que habían venido disfrutando los hacendados henequeneros; ocurrió precisamente esta excepción en un lugar en donde los impulsores reivindicadores de la Revolución Mexicana, tenían mayor justificación por las condiciones de vida social de Yucatán...

Acuerdo:

Primero. Las autoridades agrarias procederán a tramitar y resolver los expedientes de restitución, dotación y ampliación de ejidos relativos a los núcleos de población ubicados en la zona henequenera del Estado de Yucatán.

Segundo. Los peones o trabajadores de las haciendas a las que este Acuerdo se refiere, tienen derecho a ser considerados, para los efectos del mismo, en los censos agrarios respectivos.

Tercero. Se respetará como pequeña propiedad agrícola en explotación, la superficie sembrada de henequén que no exceda de 150 hectáreas, más la extensión sin henequén hasta completar la pequeña propiedad en terrenos no irrigados y pastales que señala el Código Agrario.

Cuarto. La extensión de henequenales que se entreguen a los núcleos de población como dotación o como ampliación de ejidos, se fijará de acuerdo con el

número de sujetos de derecho agrario y un coeficiente individual de cuatro hectáreas por capacitado. Cuando los poblados ya posean henequenales, la extensión de éstos se deducirá el producto de los dos factores anteriores. La extensión de terrenos incultos que formará también parte de cada ejido se fijará de acuerdo con los artículos 39, 40 y 49 del Código Agrario.

Quinto. A fin de que los ejidos constituyan unidades agrícolas industriales de producción permanente, se procederá a la adquisición de las extensiones que conserven las fincas afectadas y de los equipos industriales existentes en ellas como edificios, maquinarias, vías, semovientes y, en general, todos los medios productivos que los integren, en cuanto sea necesario para el beneficio industrial del henequén que se produzca. Estas adquisiciones serán hechas por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los bienes adquiridos serán propiedad común de todos los ejidatarios; el Gobierno del Estado podrá, si lo desea, contribuir a tales adquisiciones.

Sexto. Teniendo en cuenta la naturaleza del cultivo del henequén y la necesidad de su industrialización para la mejor explotación económica de los ejidos henequeneros, ésta se organizará en forma colectiva.

Séptimo. El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, facilitará las cantidades que sean necesarias.

I. Para que el Banco Nacional de Crédito Ejidal pueda conceder los créditos que los ejidatarios necesiten para la explotación agrícola industrial de los ejidos; en la inteligencia de que no se cobrarán intereses a los campesinos que inicien sus actividades productivas mientras éstas no proporcionen los rendimientos que permitan pagarlos y de que el tiempo del interés y los plazos de los préstamos se fijarán siempre teniendo en cuenta la capacidad económica real de los interesados.

II. Para que el Banco Nacional de Crédito Agrícola, opere con los agricultores que tengan el carácter de pequeños propietarios o que lo adquieran por virtud de las afectaciones ejidales, siempre que así lo soliciten en los términos de la Ley de Crédito Agrícola en vigor.

III. Para que el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial de acuerdo con su ley constitutiva refaccione a los productores y obreros organizados, por lo que se refiere a las actividades de beneficio industrial del henequén, cuando las inversiones realizadas por las anteriores instituciones no sean suficientes para las necesidades económicas de la industria henequenera.

Octavo. Se procederá a establecer, de acuerdo con el Gobierno del Estado de Yucatán, los organismos necesarios para el fomento y desarrollo de la industria henequenera y para la venta del henequén que se produzca. En ellos tendrán inversión los Gobiernos Federal y Local y se concederá a los productores una representación proporcional al interés que tengan en la misma industria.

Noveno. La Secretaría de Agricultura y Fomento llevará a cabo la creación de un Instituto Agrícola Henequenero en el lugar que considere más conveniente, dentro de la propia zona.

Décimo. La Secretaría de Economía Nacional ordenará se continúen los estudios de laboratorio para el aprovechamiento de los desperdicios de henequén, así como sobre cordelería moderna para el establecimiento de factorías.

Décimoprimer. La Secretaría de Comunicación y Obras Públicas procederá, de acuerdo con el Gobierno del Estado, a la apertura de la red de comunicaciones que exija el desarrollo de la industria henequenera.

Décimosegundo. El Departamento Agrario prestará una atención inmediata a las necesidades sociales de los campesinos, a quienes otorgará la ayuda más eficaz para satisfacerlas; la Secretaría de Educación Pública organizará los servicios educacionales, mejorando las escuelas existentes y creando las que se consideren necesarias; el Departamento de Salubridad Pública establecerá, desde luego, el Servicio Sanitario Ejidal; los Departamentos de Asistencia Social Infantil, de Asuntos Indígenas y de Educación Física iniciarán, asimismo, actividades que deban realizarse en beneficio de la población campesina de Yucatán. El Presidente de la República, Lázaro Cárdenas.²⁷¹

De esta forma fue creado el gran ejido henequenero de Yucatán, acatando las leyes agrarias en vigor y disponiendo diversas medidas para su apropiado desarrollo. Lo que sucedió después fue producto de la malevolencia, de la inmoralidad, de la maldad, de la corrupción y la perversidad. Pero la voluntad del presidente Cárdenas, su voluntad por hacer efectiva la justicia social para los indígenas campesinos queda incólume.

El agrarismo radical de Cárdenas produjo magníficos resultados por lo que se refiere a la nacionalización de nuestras fronteras. Un caso elocuente es la recuperación de la península de Baja California.

Desde la época de la dictadura porfirista la casi totalidad de la Baja California había pasado a manos extranjeras, por virtud de los pagos que en tierras se hacían a la Compañías Deslindadoras y Colonizadoras. Las protestas que se elevaron de los escasos residentes mexicanos y de otros grupos, fueron acalladas al salir el propio gobierno en defensa de las concesiones otorgadas a Hüller para colonizar ese territorio. La Secretaría de Fomento dijo: "Pretender destruir el movimiento colonizador de la Baja California, apoyándose en el ejemplo de Texas, sería lo mismo que igualar la época en que Rouset de Boulbon puso en apuros al Gobierno, con la actual, en la que ya está aprobado que en un momento de crisis financiera, como en 1885, pudo movilizar y concentrar aún en los puntos más alejados del país, como Chiapas, en pocos días y sin auxilio de vías férreas. 20,000 hombres y más hubiera movido si así lo hubiese juzgado conveniente." Es decir, la fortaleza militar y económica construida por el porfirismo se creía lo suficientemente fuerte para permitir la colonización extranjera de la Baja California y en caso de que existieran síntomas de anexión o sublevación, el gobierno enviaría muchos hombres para el rescate.

²⁷¹ *Ibidem*, pp. 221-231.

De esta manera y aprovechando la política de aquella época se fue consolidando la dominación extranjera de la casi totalidad de la Baja California.

En el norte, la Colorado River Land Company era la dueña de casi todo. Sospechamos que sus actividades gozaban con la simpatía de ciertos personajes del propio gobierno norteamericano.

A tal grado había llegado la situación que en mensaje especial, desde el Salón Verde de Palacio Nacional, el 26 de septiembre de 1936, a las ocho de la noche, el general Cárdenas informaba a toda la nación: "El Ejecutivo Federal juzga como deber suyo, de inaplazable cumplimiento, presentar a la consideración nacional, en la hiriente realidad de sus términos, el problema que ofrecen los Territorios de Baja California y de Quintana Roo, y estima de interés nacional afrontarlo con diligencia y tenacidad..." Se refirió a los esfuerzos realizados por los habitantes de esos territorios para mantener su "comunidad de raza, unidad de cultura y las relaciones de índole económica", para concluir que su situación social, económica y política exigía, en bien de la nación, un nuevo estado de cosas para que esos territorios "contaran con población mexicana numerosa, disfrutaran de protección más efectiva, vivieran con el ritmo económico y social y de nuestra nacionalidad y mantuvieran y afrontaran las características de la cultura patria". Para tales objetivos se formuló, por primera vez, un programa intersecretarial que reviste singular interés, pues partía fundamentalmente de la regularización de la tenencia de la tierra. A casi todas las Secretarías de Estado se les encomendó tarea.

El reparto revestía serios problemas, pues la falta de núcleos de población evitaba la acción agraria; en realidad la propia compañía había combatido con toda su fuerza el establecimiento de poblados. Por otra parte, una enorme población de asiáticos habían aceptado las condiciones sociales y económicas existentes y desarrollado un control eficiente en las demás tierras, a tal grado, que por medio de la ley del "Mezquital" y amparados por la lejanía, habían convertido a los propios mexicanos en sus peones.

La acción agraria decretada por el general Cárdenas hizo crear imaginariamente los pueblos para que las solicitudes de tierra fueran procedentes; autoridades agrarias y ejidales surgieron en unas horas y se procedió al reparto de tierras constituyendo ejidos. De esta manera los intereses de esa poderosa Compañía sufrieron serio quebranto y esa mole gigantesca caía herida de muerte como consecuencia del agrarismo radical practicado en aquella época, que salvó la integridad de nuestro territorio. Pobladores de todos los rumbos de la República llegaron como ejército de reconquista usando como armas el azadón y el arado.

La acción dotatoria y restitutoria de este periodo —ya lo hemos dicho— produjo la entrega de casi 18 millones de hectáreas, además de múltiples medidas complementarias a la entrega de tierra, como fueron la creación de centrales de

maquinaria en cada estado, los bancos de crédito, la organización de los campesinos en una sola central, la preferencia de ejidatarios en sistemas de riego, etcétera.

El general Cárdenas era un hombre observador con gran admiración para los nacionales o extranjeros que siendo latifundistas, invertían su capital para hacer productiva la tierra. El licenciado Agustín Arriaga Rivera –ex gobernador de Michoacán–, al contarme cómo se expropiaron las tierras de Lombardía y Nueva Italia en su estado, refiere la siguiente anécdota que reproduzco por ser reveladora de la personalidad del general Cárdenas:

Recuerdo que en algunos de los recorridos que por el Estado de Michoacán, con cierta regularidad tuve la oportunidad y el honor de hacer con el señor General Lázaro Cárdenas siendo el primer Vocal del Tepalcatepec, posteriormente del Balsas, y yo Gobernador de Michoacán, me parece por los años de 64 o 65, al cruzar sobre el río Cupatitzio rumbo a las feraces tierras de lo que hoy llamamos Lombardía y Nueva Italia en camino para Apatzingan, él ordenó se detuviera el carro, casi sobre el puente carretero del Río del Marqués, desde el cual se observa con toda claridad el impresionante Sifón que conduce las caudalosas aguas del Cupatitzio que vienen de Uruapan. El Gral. Cárdenas y yo bajamos del vehículo; se quedó unos minutos apoyado sobre el barandal del puente. Para entonces por debajo de ese puente ya corrían las tuberías que la Comisión del Tepalcatepec había construido reforzando el caudal de aguas rumbo al feraz sur con sus espléndidas llanuras tierracalienteñas y después de observar el enorme sifón, con emoción recordó que esa obra se debía a un gran Ingeniero Italiano, así lo llamó él, de origen milanés: Dante Cusi.

Después de varios comentarios que hicimos sobre los señores Cusi, Don Dante, Ezio y Eugenio y sus hijos, el señor general Cárdenas me dijo, me habló de usted desde que fue Gobernador y dejó de tutearme como antes lo hacía; era muy respetuoso en su trato personal: “Ve usted señor Gobernador, aquel peñón que sobresale en la barranca del Marqués, ya situado del lado de esas tierras de Lombardía...” Al contemplar el impresionante paisaje y responderle afirmativamente, me dijo Don Lázaro: “tenemos que darnos tiempo usted y yo, para que en ese peñón simbólicamente se levante una buena estatua a Dante Cusi”.

La expresión del señor general Cárdenas, quien había sido el expropiador de las 64,000 hectáreas de tierras casi improductivas que los Cusi abrieron con el primero y luego con el segundo sifón, así como kilómetros de canales y obras de riego complementarias, a principios del siglo, me conmovió; y aunque yo sabía, por motivos familiares, muchos de los antecedentes de esas obras, le pedí al General que los recordara.

Así, de viva voz de él, con su grata plática, rememoramos cómo los Cusi habían llegado durante la crisis que el nuevo reino de Italia sufriera a finales del XIX como emigrados a México. Don Dante con su esposa y sus hijos Ezio y Eugenio, todos del norte de Italia de Brescia en 1848, al igual que los italianos que

se habían quedado en Chipilo, Veracruz y en otras poblaciones del país. Ellos, los Cusi, habían arribado directamente a Uruapan a finales de 1880 habiendo puesto primero un molino de arroz "La Perla" en Parácuaro, y al darse cuenta de la enorme riqueza no aprovechada de esas tierras feraces a las que lo único que les faltaba era agua y el trabajo de los hombres, concibió Don Dante la idea extraordinaria de colocar un sifón que bajando a lo más profundo de la barranca del Marqués llevara del Cupatitzio con sus aguas su bendición a las tierras que se abren hacia el sur.

Don Dante, como ya dijimos, encargó, pues no se fabricaban en México, esa impresionante tubería de hierro y personalmente cuando llegó de Estados Unidos dirigió su colocación en la llamada Barranca Honda. Refiere la historia, yo lo sé porque un familiar mío se casó con Ezio, uno de los hijos de Don Dante Cusi, que cuando se iba a probar el sifón, con todo el peligro que ello entrañaba, Don Dante se colocó en el fondo mismo de la barranca llevándose una pistola por si fallaba el sifón meterse un balazo antes que ser arrollado por la turbulencia de las aguas desbocadas, como habría podido ocurrir. Dio la orden, abrieron la tubería y fue grande la alegría de todos que este primer sifón funcionó adecuadamente y todavía después de casi 100 años continua transportando la bendición de sus aguas.

Los Cusi encabezados por Don Dante de gran imaginación constructiva e incansables para el trabajo al igual que sus hijos, fueron paulatinamente adquiriendo aquellas tierras michoacanas antes resacas que apenas servían para el ajonjolí y para ganado corriente. Lo sé porque una de las Haciendas que adquirieron en el año de 1906 fue la Hacienda de La Zanja con un poco más de 20,000 hectáreas en \$120,000, que había pertenecido a uno de mis abuelos, esta fue parte de lo que él llamó Lombardía, hoy Gabriel Zamora.

Fueron abriendo al cultivo aquellas extensas llanuras convirtiendo en feraces tierras que dedicaron al arroz. En alguna ocasión lo narra ese interesante libro *Memorias de un Colono* que escribió Ezio Cusi, advertidos del éxito que en La Laguna había tenido el cultivo del algodón, lo plantaron, pero no se contaba entonces con los elementos técnicos de que hoy se dispone y el picudo arrasó en la segunda cosecha ferozmente las siembras, y hasta los años de 1948, ya con la acción de la Comisión de Tepalcatepec logró Michoacán uno de los primeros lugares entre los grandes productores de algodón de la República, pero además su fibra de gran tamaño y calidad. El *boom* algodonerero de esa región que fue por los años sesenta en que se abrieron muchas despepitadoras dieron trabajo a miles de campesinos inclusive ejidatarios.

En los años sesenta el éxito del algodón manejado ya por los Gobiernos de la Revolución tanto Federal como del Estado y por los Bonos de Crédito Ejidal y Agrícola dejaron pingües utilidades al estado, ya que el algodón de la zona de Apatzingan llegó a alcanzar una producción de cientos de miles de pacas con calidad de primera clase, produciendo jugosas utilidades que los citados Bancos repartieron varios años, como dividendos anuales a los ejidatarios.

En ese esfuerzo de más de 40 años, Dante Cusi y sus dos hijos hicieron crecer su obra, y lo que eran ranchos casi inhóspitos, son hoy en día poblaciones florecientes, ricas y poderosas, base para el gran desarrollo de esa región michoacana. Debo citar que el Gral. Cárdenas durante su ejercicio Presidencial y me lo refirió en esa ocasión que estoy recordando, al expropiar en 1938 las 64,000 hectáreas de Lombardía y Nueva Italia, como reconocimiento al esfuerzo de sus creadores, lo que recuerdo no sucedió en ninguna otra parte de la República durante el reparto agrario, ordenó que por conducto de las cooperativas que manejarían ese emporio agrícola, el Gobierno Federal cubriera a la familia Cusi en el año de 1939 \$2,000,000 en pagarés, ya que la expropiación, además de las tierras, les entregaba las casas, las importantísimas obras de riego constituidas por los 2 sifones, túneles abiertos en la roca, presas, kilómetros de canales, un pequeño tren ligero de Lombardía al Marqués con 20 kilómetros de vía angosta, plantas eléctricas cosechas anuales de arroz cercanos a 10,000,000 de kilos, 20,000 cabezas de ganado cebú media sangre, red de teléfonos que unía todas las Haciendas de Parácuaro a Uruapán, 3,000 cabezas de ganado caballar y mular, más huertas con 125,000 arbolitos de limón en producción y 10,000 árboles frutales.

A título casi de corolario, debemos añadir que este pago hecho a la familia Cusi fue invertido por sus descendientes en industrias y empresas productivas para el país.

Esa obra, yo diría que descomunal, de Don Dante Cusi debemos recordarla no solamente los michoacanos por lo que tanto benefició a nuestro Estado, sino hacerla de conocimiento público con la esperanza de que algún día se realice el deseo del Gral. Lázaro Cárdenas, al que yo me uno con entusiasmo, para que se coloque la estatua de Don Dante a la entrada de las tierras de la hoy Lombardía y Nueva Italia, sobre Barranca Honda, donde está su obra extraordinaria, por representativa, el Sifón del Río del Marqués.

Coincidimos con el escritor Mauricio Magdaleno quien la llamó "La más grande empresa colonizadora que un extranjero haya realizado pacíficamente, en México, después de la Conquista" (carta personal que conservo).

Debemos aclarar que en muchos casos las hectáreas repartidas fueron devueltas a sus antiguos propietarios y que la creación de la Oficina de la Pequeña Propiedad produjo un sinnúmero de reclamaciones. Pero, lo que hizo retroceder la acción agraria en ese periodo y que ejerció definitiva influencia en los posteriores, fue la creación de las llamadas concesiones de inafectabilidad ganadera hechas por el general Cárdenas.

Una contradicción inexplicable

Las discusiones más fuertes en materia agraria se concentran en los llamados "latifundios legales" que entorpecieron la redistribución de la tierra en varios lugares de la República, especialmente en el norte.

El general Cárdenas presionado por los fuertes intereses de los latifundistas y engañado por quienes lo rodeaban, pensó que el reparto agrario había provocado el descenso de la producción agropecuaria y que era necesario incrementar las actividades ganaderas. Lejos de fortalecer la estructura agraria y estimular el desarrollo de la auténtica pequeña propiedad ganadera, creó esta aberración jurídica llamada concesión de inafectabilidad ganadera, violando el artículo 27 constitucional, debilitando la estructura agraria y creando obstáculos para el reparto de la tierra.

Decimos que debilitó la estructura agraria, porque creó una situación de enorme injusticia entre los ejidatarios y auténticos pequeños propietarios, pues por una parte el pequeño propietario desarrolla sus actividades pecuarias acotado en la extensión y por la otra, limitó la acción agraria ejidal al declarar inafectables por concesión, predios de 300 hectáreas de las mejoras tierras y 50,000 hectáreas en tierras áridas.

La violación al artículo 27 constitucional fue flagrante, pues se agregó al ejido, la pequeña propiedad y la propiedad comunal, una nueva forma de tenencia de la tierra: la concesión de inafectabilidad ganadera. Que no se diga para justificar esta aberración que sólo se decretaron para zonas en las cuales “hayan quedado totalmente satisfechas las necesidades agrarias”, pues esto es caer en la más seria de las contradicciones y olvidarse del problema concerniente al reacomodo de los campesinos, de la creación de nuevos centros de población y de lo elástico e impreciso del término. Además, al otorgarse por el plazo de 25 años, limitó la acción agraria de ampliación de tierras de los núcleos circundantes.

Claro está que esta creación del agrarismo radical con los años, produjo la consolidación de los intereses y la resistencia de quienes piensan que sólo en forma extensiva puede fructificar la ganadería.

Quién iba a decir que ese moderno “privilegio de Mestas” surgiría, dentro del más recio y combativo agrarismo de la segunda etapa revolucionaria.

Repasemos los acontecimientos para esclarecer nuestro pensamiento. Afirmino, sin embargo, que el fundamento de las “concesiones de inafectabilidad ganadera” no tuvieron justificación. Esta es mi tesis. Veamos como justificó el presidente Cárdenas éste hecho inexplicable para mí. El 1o. de marzo de 1937, usando sus facultades extraordinarias hizo saber a los habitantes de México lo siguiente:

Que la conservación y el incremento de la riqueza ganadera, no sólo como parte de la riqueza pública que por imperativo constitucional el Estado debe conservar y distribuir de modo razonable, sino también como fuente de producción que al ensancharse permitirá a las clases populares mejorar sus condiciones de vida, debe considerarse digna de la atención y protección especial que merece;

Que las condiciones de que debe rodearse a la ganadería mexicana han de ser tales que le permitan aprovecharse de la demanda extranjera para exportar, sin que ello implique encarecimiento de sus productos en los mercados nacionales, ni mucho menos despoblación de las fincas destinadas a la ganadería, porque con ello, a cambio de una ganancia inmediata para los propietarios, se lesiona el interés de la mayoría y se menoscaba una riqueza de lenta reposición;

Que es deseable que se multipliquen en el país las unidades pecuarias, pobladas por todas las especies susceptibles de ventajosa reproducción, cuyas proporciones no bajen del límite que les permita ser costeable, ni excedan del que les separe del acaparamiento excesivo o del monopolio;

Que por definición, la ganadería es al mismo tiempo un derivado y un complemento de la agricultura; la existencia de ganado presupone la seguridad de contar con terrenos pastales suficientes, bien que produzcan espontáneamente los forrajes o que requieran irrigación y cultivo para reproducirlos;

Que este es el problema de las negociaciones ganaderas, que necesitan seguridad, por lo menos en un ciclo de veinticinco años que es bastante para recuperar el capital invertido, puesto que de otro modo resultaría imposible toda explotación ganadera;

Que al estimularse el desarrollo de la industria ganadera, ya podrán aprovecharse en las costas, en las fronteras y otras regiones, las grandes extensiones del país que hoy no son aprovechadas ni en la agricultura ni en la ganadería y que se encuentran completamente deshabitadas;

Que no debe entenderse, sin embargo, que sea lícito anteponer la conservación de la ganadería a la satisfacción de las necesidades agrarias de los núcleos de población, la cual se funda en disposiciones constitucionales categóricas y responde a urgencias primordiales del pueblo, las que deberán ser satisfechas sea con tierras susceptibles de cultivo, bien con terrenos aptos para el desarrollo de la ganadería;

Que es preciso coordinar el cumplimiento de las leyes agrarias y la conservación y fomento de la ganadería, para lo cual precisa adoptar un criterio que permita a la vez proseguir el programa de dotaciones ejidales y fomentar la economía pecuaria del país, y ese criterio no puede ser, conforme al artículo 27 constitucional y a los postulados revolucionarios, otro que el de otorgarse concesiones de inafectabilidad sólo en aquellas zonas en que las necesidades agrarias de los pueblos hayan sido totalmente satisfechas, o en donde no exista población con derecho a ejidos, o en los casos en que teniendo en consideración los poblados que señala el censo de población últimamente levantado como con derecho a ejidos, puedan satisfacer sus necesidades de tierras sin menoscabo de la autorización de inafectabilidad que se otorgue que sean suficientes para mantener, según las distintas condiciones geográficas, agrológicas y zootécnicas, en límites de costeabilidad la explotación en su etapa inicial, para obligar a los propietarios a progresar aumentando el número de cabezas de sus ganaderías a base de obras que mejoren la producción de la tierra:

He tenido a bien expedir el siguiente:

DECRETO:

Artículo único. Se adiciona el Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, con el siguiente artículo:

Artículo 52 Bis, Inciso I: A petición de parte interesada, el Presidente de la República, oyendo el parecer de la Secretaría de Agricultura y Fomento y del Departamento Autónomo Agrario, podrá declarar inafectables por la vía de dotación, durante un periodo de veinticinco años, las extensiones de tierra necesarias para el funcionamiento de negociaciones ganaderas que tengan un pie no inferior a quinientas cabezas de ganado mayor si no son lecheras, y trescientas si lo son, o su equivalente en ganado menor, siempre que terrenos y llanos pertenezcan al mismo propietario con la antigüedad que el Reglamento señale, y que los terrenos se encuentren en zonas donde hayan quedado totalmente satisfechas las necesidades agrarias de los núcleos de población, o que de acuerdo con los datos del último censo se compruebe que en un radio de siete kilómetros existan terrenos suficientes para las necesidades dotatorias de los pueblos con derecho. Si existen necesidades agrarias, sólo podrá decretarse la inafectabilidad de los terrenos pertenecientes a las negociaciones ganaderas previa la satisfacción completa de aquéllas, por el método de permuta establecido en la fracción II del artículo 52.

La extensión inafectable para cada negociación ganadera, se determinará en el Decreto Presidencial de inafectabilidad, tomando en cuenta el índice de aridez de los terrenos, que resulte de considerar los factores agrológicos, hidrológicos y climatológicos, así como el número, ubicación y capacidad de los aguajes existentes. Esa extensión fluctuará entre los máximos de TRESCIENTAS hectáreas para las tierras más férciles y CINCUENTA MIL hectáreas para las desérticas, conforme a la clasificación que establezca el Reglamento de este artículo.

La modificación, en sentido favorable, del índice de aridez de las tierras que no sea debida a obras construidas por el propietario, tendrá como efecto la derogación del Decreto que establezca la inafectabilidad.

La solicitud para que se declare inafectable un predio, en los términos de este artículo, deberá dirigirse al Departamento Autónomo Agrario, y los requisitos de procedimiento que deben llenar los solicitantes, así como las obligaciones a que han de quedar sometidos los concesionarios, se establecerán en el Reglamento que expida el Ejecutivo.

Inciso II. En todos los casos en que hubiera necesidad de afectar una explotación ganadera para satisfacer las necesidades ejidales de los pueblos en terrenos que estuvieran totalmente cubiertos de ganado, y cuando los Bancos Nacional de Crédito Agrícola y Ejidal no estuvieran capacitados para refaccionar a los núcleos de población dotados, para llenar desde luego los terrenos propios para ganadería; con el fin de evitar una disminución en la capacidad productora de la zona, tendrá derecho el propietario de la explotación ganadera afectada, a mantener en el terreno todos los ganados correspondientes, por el término de uno a tres años, con el fin de no disminuir la capacidad productora de la zona y

evitar el remate del ganado excedente, a precios antieconómicos; pagando como compensación del terreno ejidal ocupado, un tanto por ciento de las crías, que se fijará de acuerdo con lo que señala el Reglamento respectivo.²⁷²

Estos latifundios legales que se reconocieron y protegieron contra afectaciones dotatorias o restitutorias, fueron una rémora para el agrarismo revolucionario. El Código Agrario de 1940 incorporó las concesiones de inafectabilidad ganadera en sus artículos 183 y 184 los cuales regularon no sólo su otorgamiento, sino también los requisitos que debían cumplir los dueños de las unidades ganaderas. El Presidente de la República, a petición de parte y oyendo la opinión de la Secretaría de Agricultura y Fomento, tenía la facultad de otorgarlas por 25 años, siempre y cuando la negociación ganadera tuviese cuando menos seis meses de existencia antes de la solicitud; que constituya una unidad con un pie de cría de por lo menos quinientas cabezas de ganado mayor si no son lecheras y trescientas si lo son; que los terrenos se encuentren en zonas donde hayan quedado totalmente satisfechas las necesidades agrarias de los núcleos de población o que se compruebe que en un radio de siete kilómetros existen tierras suficientes para satisfacer necesidades dotatorias de los núcleos de población con derecho (art. 183). Al mismo tiempo se ampliaba la indefectibilidad para aquellas unidades de explotación ganadera que no tenían concesión, siempre y cuando existieran otras fincas afectables dedicadas a fines no ganaderos dentro del radio de siete kilómetros. Si no hay estas tierras las superficies ocupadas por la unidad ganadera sólo podrán excluirse de afectación mediante permuta (art. 184). También el gobierno federal ayudaba al dueño de la explotación ganadera cuando deseaba comprar tierras para la permuta y si el dueño de estas se negaba a vender o pedía un precio exorbitante, el Gobierno expropiaba esas tierras por causa de utilidad pública y “el precio íntegro de la indemnización que se decreta será cubierto en efectivo e inmediatamente por el dueño de la negociación ganadera sujeto a afectación.” (art. 186). La extensión de las tierras protegidas fluctuaban entre máximos de 300 hectáreas de tierras más feraces y 50,000 hectáreas en tierras desérticas.

Cuando trabajaba en el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (1958-1967) palpé los obstáculos que representaban estas concesiones de inafectabilidad ganadera en las acciones agrarias básicas. La mayoría de sus dueños habían obtenido prórrogas al vencimiento de los 25 años y otros para eludir las afectaciones, habían subdividido la extensión protegida en pequeñas propiedades que vendieron y estos propietarios obtuvieron certificados de inafectabilidad.

Cuando me desempeñaba como miembro del Cuerpo Consultivo Agrario del Departamento Agrario, su jefe, el ingeniero Norberto Aguirre Palancares, recor-

²⁷² Manuel Fabila, *op. cit.*, pp. 633-635.

dato amigo y ejemplar funcionario, me invitó a desayunar a la casa del general Cárdenas, conjuntamente con el consejero César Martino, y el oficial mayor del Departamento, ingeniero Everardo Varela. En 1960 se publicó mi libro *Reforma agraria mexicana*, en el cual, como lo hago en esta obra, critico la creación de estas concesiones de inafectabilidad ganadera. Durante todo el desayuno oímos al ex presidente Cárdenas hablar de las causas que lo orillaron a establecer estas concesiones; pero sin dirigirse a mí, pues era una persona respetuosa de la opinión de los demás. Efectivamente, según nos dijo, el reparto agrario que hizo durante su régimen había alarmado a los ganaderos del país y la producción pecuaria descendía significativamente por lo que amenazaron con sacar sus ganados del país o venderlos para abandonar esta actividad económica. De haber sucedido esto, el daño ocasionado al país hubiese sido mayor por lo que, después de los estudios correspondientes, se crearon las concesiones (1o. de marzo de 1937) declarando que la conservación y el incremento de la riqueza ganadera es parte de la riqueza pública del país, que el Estado debe conservar y distribuir de modo razonable (véase *supra*).

Por los efectos que tuvo en años posteriores y el otorgamiento constante de estas concesiones y su renovación hechos en regímenes posteriores, llegaron a constituir un serio impedimento en el reparto de la tierra.

Ideología agraria

Los hombres dejan en todos los actos de su vida un rastro que permite con el tiempo reconstruir las características de su personalidad y la esencia de su ideología. El general Cárdenas es un raro ejemplo de autenticidad individual, de honestidad subjetiva, de sinceridad para consigo mismo y para los demás. Jamás ocultó su pensamiento; jamás disfracó sus creencias políticas, económicas y sociales, por lo que pudo dejar en todos los momentos de su vida ese rastro vital que permite, a la distancia y en su perspectiva histórica, señalar a quien es un real luchador social, un reformador y un hombre auténtico.

La ideología de un hombre se manifiesta en los diferentes momentos de su actuación y de su obra. Cuando hay una línea histórica de continuidad en ideas, creencias, sentimientos y acciones, se dibuja una recia personalidad y el perfil de un hombre honesto consigo mismo, auténtico y original.

Quienes escriben las biografías de los grandes hombres y hacen reflexiones sobre la personalidad, la dimensión y proyección histórica de ellos, deben seguir la línea de su pensamiento, no sólo a través de los destellos luminosos de sus obras concretas, sino también en sus escritos, palabras y discursos, o sea en su auténtica ideología. Es así como podemos distinguir al hombre auténtico del que no lo es, porque las ideas podrán parecernos absurdas, pero en la medida en que para un hombre sean sinceras, auténticas y profundamente subjetivas,

adquieren un gran valor y señalan la personalidad y la sinceridad de quienes la profesan.

Hay ideas que se aceptan por comodidad o por utilidad; ideas que la tradición, la pereza y la inercia social nos hacen aceptar y que se profesan como medio para abrirse paso en la sociedad. Éstas caracterizan al farsante, en virtud de que subjetivamente para el individuo están llenas de falsedad y él mismo no cree en ellas, pero le sirven en su paso por la vida para enfrentarse al mundo, con timidez e inseguridad. La farsa es aquella realidad en que se finge la realidad; es el cinismo subjetivo. No debemos olvidar que la propia realidad posee dos sentidos que se implican mutuamente: el externo, que es lo aparente, lo que se manifiesta, y el interno, que es lo sustancial, que da esencia y realidad a las creencias, pensamientos y acciones.

La verdad de un hombre se construye cuando hay correspondencia, sin antinomias, entre lo que manifiesta y lo que cree; correspondencia entre lo externo y lo interno.

El general Cárdenas dio a conocer su verdad, sus pensamientos, sus creencias, desde sus primeros discursos y continuó haciéndolo como político y gobernante a través de su actuación, a pesar de las presiones, resistencias, intereses y circunstancias políticas, sociales y económicas en que le tocó actuar.

Por eso fue el adalid de las causas del pueblo, porque no se contentó con la realidad en que le tocó vivir, luchó por hacerla cambiar, se rebeló contra la tradición y la costumbre, adquiriendo la singularidad propia de lo auténtico al resistir las tremendas presiones de lo circundante. Su vida fue de constante esfuerzo, de trabajo; de tomar decisiones para resolver problemas y de infatigable acción para cumplir su palabra empeñada de llevar justicia a los campesinos, resistiendo la avalancha de lo habitual y consuetudinario.

Desde su perspectiva analizó el mundo circundante y, sujetándolo a su ideología, expresó su verdad y actuó para reformar la injusta sociedad.

Su figura se agiganta en este tiempo en que la despersonalización del individuo, su conformismo y pereza le hacen aceptar sin convicción lo que mañosamente se elabora para detener el progreso material y moral del hombre. Sobresale en su perspectiva histórica cuando señalamos como primordial atributo de su personalidad, la sinceridad de sus convicciones, lo auténtico de sus creencias y la nítida correspondencia entre pensamiento y acción.

Su pensamiento y sensibilidad sociales han quedado demostrados a lo largo de esta segunda etapa revolucionaria, dejando constancia de su ideología agraria. Para completar este epígrafe agregaremos algunos párrafos de sus informes presidenciales en los cuales, ante el Congreso de la Unión, expresó la realidad de los campesinos y las acciones tomadas para mejorar estas condiciones.

En su Primer Informe de Gobierno (1o. de septiembre de 1935) fija con claridad su decisión ante los problemas palpados en sus continuos viajes, al señalar:

Sobre el problema agrario del país, debo informar a ustedes que los viajes que he realizado por los pueblos de la República, con el objetivo principal de recoger la esencia de sus problemas, me han permitido hacer un acopio de observaciones que paso a glosar como antecedente de las conclusiones que voy a exponer:

En la mayoría de los pueblos rurales del país se nota inquietud por estas causas: retardo en la resolución de los expedientes agrarios; insuficiencia en muchas dotaciones ejidales; dotación de terrenos improductivos por incultivables; en muchos ejidos, crédito insuficiente, cuando no nulo, por cuyas razones los ejidatarios caen en las manos de los agiotistas y compradores de cosechas “al tiempo”; en numerosos ejidos, falta de plan para una explotación agrícola adecuada, así como para la explotación racional de los productos forestales; contribuciones fiscales onerosas que determinan un desequilibrio económico de la explotación agrícola ejidal, falta de leyes de aparcería rural en varios. Estados de la República y otras muchas deficiencias que es indispensable remediar.

Agreguemos a esto, una consideración muy seria que debemos hacer al margen de los datos recopilados hasta mayo del presente año, por la Secretaría de la Economía Nacional, y que, para ilustración de ustedes, consigno en este informe; porque, de confirmarse, debemos emprender una acción conjunta e inmediata, para resolver tan grave problema.

Número de ejidos en posesión provisional y definitiva: 7,065

Número de ejidatarios: 863,554

Número de familias de ejidatarios: 545,465

Superficie total ejidal: 10'835,001 hectáreas

Superficie de labor aprovechable únicamente: 2'772,867 hectáreas

Quiere decir, que de los productos recogidos en esta última extensión de cultivo, tuvieron que sostenerse 545,465 familias, y como el promedio por familia en la población rural puede estimarse en 5 personas, resulta que corresponden a cada familia cinco hectáreas y fracción.

Únicamente siendo toda la tierra de riego, practicando la agricultura familiar y diversificada y con un plan de explotación extra-intensivo, se solucionaría el problema económico de una familia campesina; pero tengo la seguridad que, cuando más de 15 por ciento de esa superficie total será de riego. Por lo mismo, si la parcela familiar señalada es de temporal de primera calidad, no resuelve el problema económico de la masa campesina, y si es de temporal malo o incultivable, mucho menos.

Estas circunstancias tan serias, deben preocuparnos, es cierto, pero servirán de estímulo para nuestra labor y nos obligarán a atacar los problemas con la decisión y rapidez que el caso amerite.

Estudiando con atención el problema de la producción agrícola que determine la transformación de la masa campesina, es absolutamente necesario atacar con

pleno conocimiento los tres factores fundamentales: la mejor distribución de la tierra, la organización del trabajo y la aportación de los capitales –mobiliario y circulante– por medio del crédito.

En lo relativo a la distribución conveniente de la tierra, respecto a la cual los trabajadores demandan mayores extensiones, mejores calidades de tierra y más rápida ejecución en los procedimientos distributivos, tengo que decir, que el examen de esos problemas me lleva a fijar sus causas de esta manera:

Hemos arrastrado un error de origen consignado en la Ley de 6 de enero de 1915, que fue el punto inicial de la legislación agraria vigente, al no conceder suficiente importancia al aspecto económico del ejido pues la citada ley señala como característica de la “necesidad” para otorgar el ejido la de no alquilar a un precio bajo el trabajo del campesino. Se partió de una situación irreal, en la que se supuso que el campesino conservaría un salario o jornal del patrón y, además, poseería un ejido o tierra de labor: algo así como un écuaro o pegujal complementario del salario.

La situación real es diferente: por el hecho de solicitar ejidos, el campesino rompe su liga económica con el patrón y, en estas condiciones, el papel del ejido no es el de producir el complemento económico de un salario para mejorar la situación, a fraccionar tal predio o a colonizar tal extensión. Esta debe ser la resolución lógica del problema, de conformidad con los principios de la Economía y Sociología rurales, aplicados con un criterio revolucionario.

Estas circunstancias determinan dos líneas de acción que se complementan y constituyen un sistema:

La primera, es la modificación del Código Agrario y de las leyes correlativas en el problema de la distribución de la tierra como son las de colonización, fraccionamiento de latifundios, irrigación, etcétera. La segunda, es la organización de las comunidades ejidales y de la producción rural, abarcando la distribución de los productos, dirigiendo todas las actividades de producción, abastos y reparto, por medio de una bien meditada estructuración cooperativa que haga posible la supresión de los intermediarios y asegure las relaciones económicas directas entre productores y consumidores.

La primera, es una función legislativa; la segunda, administrativa, y en el campo de aquélla es a donde las actividades parlamentarias deben enfocarse.

Por medio de una legislación apropiada, deben fijarse procedimientos más rápidos y expeditos para la tramitación de los expedientes, y si la tardanza depende de los trámites relativos a la primera y segunda instancia, bien pudiera suprimirse la primera, si así fuere necesario, para colocar al Ejecutivo Federal, en mejores condiciones de responder con más rapidez a las demandas de dotación y restitución de tierras y aguas. En esta forma podría evitarse también, la creación de intereses en primera instancia, que la segunda no puede satisfacer, lo que origina descontento y malestar en los pueblos.

En este orden de ideas, deben dictarse disposiciones en una nueva Ley o Código, que dé al traste con los fraccionamientos simulados por medio de los cuales se ha transmitido la muda propiedad a los herederos, reservándose el

usufructo el viejo propietario, sin alterar el régimen de la propiedad, para los efectos de las leyes agrarias; debe buscarse también el procedimiento para dotar a los peones acasillados en el lugar que radican, ya que forman parte de la población rural de la República, y así considerar lo que es la realidad: que la masa rural está en pueblos, rancherías, congregaciones, etcétera; que también está agrupada en poblados enclavados en los latifundios y que, también, lo está, en forma de peones acasillados, cuya calidad de trabajadores tuvo su origen precisamente, en el acaparamiento de la tierra que vino a crear el peonaje de la República. Toda esta población rural necesita emanciparse, necesita tierras, necesita sumarse a la civilización, y, para ello, es indispensable resolver integralmente el problema rural como una justificación de nuestra Revolución Social.

Por otra parte, si frente al sistema ejidal colocamos unidades en donde el hombre no explota la tierra, sino al hombre, donde no desaparezca el régimen de peonaje, creamos dos géneros de economía, que siempre se estarán combatiendo. Por último, es necesario que las dotaciones ejidales se hagan por zonas, y no una aquí y otra allá, perpetuando el desorden que se ha reflejado en una mala distribución de la tierra y en pugnas entre los ejidatarios de los distintos poblados colindantes o cercanos, originando, además, la desorganización de la producción por falta de estudio técnico de las diferentes regiones económico-agrícolas del país.

Estos y otros puntos muy importantes deben estudiarse para una legislación agraria más en consonancia con la realidad en el tiempo que vivimos y es precisamente necesaria una labor legislativa, que no dudo que ustedes emprenderán con entusiasmo y acierto...

Al tocar el problema indígena, el Presidente señaló:

Al tratarse y resolverse los fundamentales problemas de educación y de dotación de tierras en beneficio de las colectividades del campo especialmente, se ha venido fortaleciendo la interrogación de los problemas generales de nuestras razas indígenas, pues mientras los organismos oficiales se ocupan particularmente de los sectores de población proletaria, no hay un movimiento concreto que enfoque, capte y trate de solucionar la desvalida situación de la razas autóctonas. Por otra parte, ellas mismas sienten el vacío del aislamiento, ignorando que existe en la conciencia nacional y en los encargados de administrar la cosa pública, una verdadera obligación y tendencia a ocuparse de la solución de sus problemas; continúan como antes, aislados en los más remotos lugares del país adonde no ven llegar ni el influjo de la carretera, ni el beneficio del educador, ni siquiera el interés social del político honesto que trata de incorporarlos a la nacionalidad, mediante el despertar de su conciencia de hombres y mediante el cultivo de su inteligencia y el alivio de su situación precaria...²⁷³

²⁷³ *Los presidentes...*, op. cit., pp. 32 y 33.

A este planteamiento correspondió la medida de organizar el Departamento Autónomo Indígena:

En su Quinto Informe de Gobierno el Presidente se refirió al problema agrario de los yaquis (1o. de septiembre de 1939) expresando lo siguiente:

Uno de los problemas más serios de carácter agrario existente, fue, sin duda alguna, el del Yaqui, cuya población indígena había venido reclamando sus tierras y, como consecuencia de esta reclamación, es ya conocida de todo el país la larga lucha armada que tuvo que sostener en defensa de sus legítimos derechos. Estudiando a fondo el problema de la población indígena del Yaqui, el actual Gobierno se encontró con que una extensa zona de las tierras que venía reclamando está ya en posesión de fuertes núcleos de población que han creado nuevos e importantes centros de trabajo y considerando que la población indígena ha disminuido mucho, se le restituyó una extensión aproximada de 400,000 hectáreas en las que existen terrenos para el cultivo suficientes para alojar a toda la población yaqui existente en el Territorio Nacional y la que reside de la propia raza en los Estados Unidos, que está dispuesta a reintegrarse al país tan luego como se terminen las obras que irrigarán sus tierras. A la vez, se les reconoció en dotación un 50 por ciento del volumen de las aguas que almacenará la Presa de la Angostura, que se construye actualmente sobre el río Yaqui.

Restituídos los yaquis a la legítima posesión de sus tierras y ayudados por el Gobierno para elevar sus condiciones de vida, estos contingentes indígenas han demostrado su voluntad y capacidad para el trabajo, y su interés por la educación de sus hijos. Por su carácter y vigor, y por la justicia de su causa, esta raza representa un contingente muy estimable para la Nación Mexicana, que el Gobierno de la Revolución está obligado a estimular para hermanarlos definitivamente con el resto de la población con la que se habían sentido distanciados por la cruenta lucha que tuvieron que sostener durante largos años.

Cárdenas se ocupó de resolver los problemas de los mexicanos de adentro y de afuera al decir:

Se está prestando atención preferente a la reintegración a la Patria de numerosos connacionales, que en busca de mejores condiciones de vida salieron a los Estados Unidos, en donde contribuyeron al engrandecimiento agrícola e industrial de importantes regiones, y quienes atraviesan ahora por serias dificultades debidas al abatimiento de las oportunidades de trabajo. Estos grupos, templados en la lucha por la vida y que se han mantenido leales a su tierra natal, representan una readquisición valiosa para el progreso del país.

Finalmente, en el Sexto y último Informe de Gobierno (1o. de septiembre de 1940) el Presidente expresó:

Al iniciarse el presente periodo constitucional de 1934 a 1940, estaba vigente el Código Agrario expedido en marzo de 1934. La experiencia recogida en los años del actual Gobierno y las observaciones hechas al aplicar la Ley Agraria en la Comarca Lagunera, en las Penínsulas de Yucatán y la Baja California, El Yaqui, Los Mochis, El Soconusco, Lombardía y Nueva Italia, aconsejaron dictar al Ejecutivo, en uso de las facultades extraordinarias otorgadas por el H. Congreso de la Unión, las reformas de agosto de 1937.

Permitían, éstas, en las resoluciones por conjuntos, ampliar los radios de afectación e incluir a los núcleos que no hubieren solicitado ejidos; dotar a los peones acasillados que carecían de ese derecho hasta entonces; precisar qué fraccionamientos deben considerarse como simulados; ampliar ejidos sin más restricciones que el respeto a la pequeña propiedad y fijar normas generales para la organización ejidal. En marzo del mismo año se adicionó, además, el Código Agrario permitiéndose el otorgamiento de inafectabilidades ganaderas por veinticinco años en zonas en las que no existan problemas de dotaciones ejidales. Y una necesidad de buen método legislativo, decidió al Ejecutivo a iniciar la expedición de un nuevo Código Agrario que diera sistema a los preceptos subsistentes del anterior y todas las reformas y acuerdos posteriores...

La Reforma Agraria en México no es, en resumen, sino uno de los necesarios aspectos de la integración nacional; obedece a la inaplazable exigencia de dar una base de sustentación económica casi a las tres cuartas partes de la población activa, siguiendo el ritmo evolutivo que debe llevarnos a transformar la agricultura extensiva, rudimentaria, de tracción animal y de resultados aleatorios, en agricultura intensiva y técnica, con mayor vinculación a la vida económica general y en contacto estrecho con los centros de consumo del país y del extranjero.

En servicio de esta idea la Secretaría del Ramo además de los elementos técnicos e implementos modernos que está empleando para impulsar la agricultura, ha venido creando escuelas vocacionales en diferentes partes del país, que deberán aumentarse para preparar debidamente a la juventud campesina a fin de mejorar los cultivos de la tierra.

La Comisión Nacional respectiva, ha atendido con especial interés, los problemas relativos a la irrigación, ya que es de sobra sabido que nuestra economía agrícola, jamás podrá cimentarse mientras carezca de sistemas de riego que contrarresten lo aleatorio de las precipitaciones pluviales.

Durante el actual periodo presidencial se realizaron trabajos en 57 obras de irrigación de grande, mediana y pequeña importancia, cuya descripción detallada y características fundamentales constan en la memoria respectiva de la Secretaría de Agricultura y Fomento...

Volvió a considerar el problema indígena del país señalando:

No ha sido, pues, por incapacidad orgánica ni por ineludible fatalismo por lo que muchos núcleos indígenas se conservaron substraídos en sus montañas y en las regiones costeras insalubres. Fue el régimen de opresión y el desconocimiento de los valores humanos.

La Colonia encubrió la crueldad efectiva de la servidumbre con la fórmula protectora de las encomiendas; la República creyó asegurar la redención del indígena otorgándole nominales derechos y fórmulas de libertad; pero nada se hizo por la liberación económica y educativa y así continuó siendo carne de explotación.

La Revolución ha proclamado como procedente la incorporación de la cultura universal al indígena; esto es, el desarrollo pleno de todas las potencias y facultades naturales de la raza, el mejoramiento de sus condiciones de vida, agregando a sus recursos de subsistencia y de trabajo, todos los implementos de la técnica, de la ciencia y del arte, pero siempre sobre la base de la personalidad racial y el respeto de su conciencia y de su entidad. El programa de emancipación del proletariado de cualquier país, pero sin olvidar las condiciones especiales de su clima, de sus antecedentes y de sus necesidades, que le den una peculiar fisonomía.

Como expresé en reciente ocasión, "Nuestro problema indígena no está en conservar «indio» al indio, ni en indigenizar a México, sino en mexicanizar al indio. Respetando su sangre, captando su emoción, su cariño a la tierra y su inquebrantable tenacidad, se habrá cruzado más el sentimiento nacional y enriquecido con virtudes morales que fortalecerán el espíritu patrio, afirmando la personalidad de México.

No es exacto que el indígena sea refractario a su mejoramiento, ni indiferente al progreso. Si frecuentemente no exterioriza su alegría ni su pena, ocultando como una esfinge el secreto de sus emociones, es que está acostumbrado al olvido en que se le ha tenido; cultiva campos que no compensan su esfuerzo; mueve telares que no lo visten; construye obras que no mejoran sus condiciones de vida; derroca dictaduras para que sus nuevos explotadores se sucedan y como para él sólo es realidad la miseria y la opresión, asume una actitud de aparente indiferencia y de justificada desconfianza.

Pero, cuando una política perseverante ha logrado borrar el abismo de incomprendiones y ha podido inspirarles confianza, y cuando llegan a tener la convicción de que las autoridades ejercen el poder como medio para su liberación, entonces corresponden con entusiasmo, con tenacidad y lealtad inquebrantables.

México cuenta entre sus más preciadas conquistas, la muy valiosa de haber logrado despertar en la población indígena un verdadero sentido de superación, y puede señalarse como el mejor indicio de su intensa voluntad de progreso, el extraordinario empeño que se manifiesta en cada pueblo por instruirse, edificar sus propias escuelas y atender a los maestros como amigos, compañeros de trabajo y conductores espirituales, y su participación en la apertura de comunicaciones y demás servicios que ayuden a su mejoramiento.

Y esta inquietud fecunda debe ser comprendida en todas partes. Porque de lograrse implantar una política benéfica para todas las clases indígenas se llegará por este camino a fortalecer a una gran mayoría convirtiéndola en ciudadanos útiles, al mismo tiempo que se podrán abolir las diferencias de castas y de clases; se desarrollarán con más eficacia las energías productivas; se acabarán los rezagos del feudalismo que han subsistido a pesar de las luchas emancipadoras, y se alcanzará en definitiva la unidad política y social que constituye la base de una organización verdaderamente nacional que haga posible una efectiva solidaridad interamericana” (*Los presidentes...*, *op. cit.*, pp. 129 y ss.).

No podemos agregar nada más para demostrar su pasión puesta al servicio de las clases más humildes, clases populares y de los pobres. Además de su gallardía para defender la independencia y soberanía de la nación. Debemos tomar en cuenta para comprender cabalmente su sentido político y carácter, al expulsar del país al “jefe máximo de la Revolución”, general Plutarco Elías Calles, quien estaba acostumbrado a manejar a los presidentes de México. Cárdenas trató inútilmente de convencer a Calles sobre la conveniencia de controlar a sus amigos, porque obstaculizaban su administración. Calles y sus más amigos salieron del país, expulsados. Con este hecho histórico quedó confirmado el régimen presidencial. De esta fecha a la actual –siglo XXI (año 2000)– ningún ex presidente de la República salvo el general Lázaro Cárdenas toma participación activa en la política nacional. Digo salvo, porque Cárdenas se mantuvo activo en el acontecer nacional y con justa razón, formando parte del Movimiento de Liberación Nacional; lo recuerdo en tiempos del presidente López Mateos.

Hemos afirmado que Cárdenas fue, antes que nada, un nacionalista, defensor de nuestras esencias culturales; pero primordialmente, concebía el gobierno como la voz de los intereses nacionales, porque como afirma Abelardo Villegas:

La concepción de Cárdenas no es socialista sino nacionalista. El gobierno tiene que expresar los intereses de toda la nación, incluso los de los patrones o empresarios. Lo que ha ocurrido con los gobiernos tiránicos es que sólo han expresado los intereses de las clases dominantes. Pero todas las clases sociales no poseen más que visiones parciales de los problemas nacionales. Atendiendo en Monterrey a un conflicto laboral dijo que “el Gobierno es el árbitro y el regulador de la vida social”. Y en su protesta presidencial ya había dicho: “sólo el Estado tiene un interés general y por eso sólo él tiene una visión de conjunto. La intervención del Estado ha de ser cada vez mayor, cada vez más frecuente y cada vez más a fondo”...

Asimismo, a la par de las preocupaciones sociales, influía el fuerte nacionalismo que había despertado el movimiento revolucionario. El nacionalismo, la preocupación por el todo nacional y no solamente las reivindicaciones laborales, fueron el motor de la expropiación petrolera. En su mensaje del 18 de marzo

de 1938 recalcó que al ponerse en rebeldía las compañías petroleras contra las resoluciones de la Suprema Corte y de los Tribunales de Trabajo se lesionaba todo el sistema jurídico del país; el tolerarlo “destruiría las normas sociales que regulan el equilibrio de todos los habitantes de una nación” y se lesionarían “los intereses económicos de la nación”. Al quedar rotos los contratos de trabajo el Estado debía tomar posesión de la industria a riesgo de una “paralización inmediata” que ocasionaría males incalculables al resto de la industrias. Y saliendo al paso de los que ponían el acento en los beneficios que derivan para la nación de la inversión extranjera, el Presidente resumió la cuestión así: “riqueza potencial de la nación; trabajo nativo pagado con exiguos salarios; exención de impuestos; privilegios económicos y tolerancia gubernamental, son los factores del auge de la industria del petróleo en México. Amén de que las compañías habían financiado en diversas ocasiones las actividades de rebeldes al gobierno que defendían sus intereses y no encontraban dinero para cumplir con sus compromisos laborales declarándose insolventes. Por eso se nacionalizaba en “interés social de la clase laborante” en “el interés público de los mexicanos y aun de los extranjeros que viven en la República y que necesitan de la paz y de la dinámica de los combustibles para el trabajo”.²⁷⁴

Villegas concluye que la idea de la nación soberana es la esencia, conjuntamente con la justicia social; “preside toda la ideología y la actuación cardenista”. Pero esa nación la concibe como la acción de grupos plurales: patrones, obreros, clases medias, militares, marxistas, católicos, indios, mestizos, blancos. “Todos ellos –agrega Villegas–, operan formando un todo dialéctico en el que su acción libre no consigue automáticamente el bien de la nación. El Estado revolucionario tiene que orientar el proceso para que las mayorías puedan participar de la riqueza y las minorías étnicas, especialmente los indios, por su redención económica y educativa, puedan incorporarse a la nación sin perder su personalidad.”

García Cantú, al analizar la ideología y los resultados de la obra cardenista expresa:

Cárdenas le dio a México su independencia exterior. Dos hechos, además de otros, lo confirman: la abrogación de los Tratados de Bucareli por la vía soberana de los actos de gobierno en relación con las empresas norteamericanas. En sus Apuntes de 23 de junio de 1937, escribió: “Los Tratados de Bucareli celebrados en 1922 contienen una cláusula que se refiere a que en caso de afectarse propiedades de ciudadanos americanos les será cubierto el importe de la afectación en un plazo de 30 días.

Como la legislación agraria posterior a 1922 no contiene ninguna cláusula que haga mención de tal compromiso y como por otra parte, de haberse exigido el

²⁷⁴ Abelardo Villegas, *El pensamiento mexicano en el siglo XX*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pp. 139 y ss.

cumplimiento de ella habría estorbado la reivindicación de las tierras de muchos pueblos del país que se sacrificaron durante la lucha armada, el Estado mexicano... ha venido cumpliendo con la ley, afectando propiedades de nacionales y extranjeros en La Laguna, en Baja California, Puebla y en otras ciudades más.

La nacionalización y expropiación del petróleo se aplicó por no acatar las empresas extranjeras el fallo de la Suprema Corte de Justicia, caso que no figura en esos tratados. El acto, por demás, abrogó para siempre los acuerdos de Álvaro Obregón.

Otro hecho significativo, si bien olvidado, fue el de haber derogado el artículo 80. del Tratado de Límites de diciembre de 1853, ampliado en el artículo 10. del proyecto MacLane-Ocampo, mediante el cual se concedió libertad de tránsito a personas y cosas por el istmo de Tehuantepec, de uno a otro mar, por cualquier camino que existiera o existiese.

“Cárdenas rompió las antiguas ataduras con los Estados Unidos y no concedió cosa alguna a su gobierno.”²⁷⁵

Las críticas que se hacen al desempeño agrario del Gral. Cárdenas se basan en que no respetó la pequeña propiedad; por otro lado se le criticó por haber creado la Oficina de la Pequeña Propiedad, dependiente de la Presidencia de la República, puesto que se corría el riesgo de hacer rectificaciones en el reparto de la tierra a los campesinos. Al respecto, Rodríguez Adame opina lo siguiente:

En los últimos años de sexenio del Presidente Cárdenas se creó una dependencia especial, al margen de la legislación agraria y dependiente directamente de la presidencia de la República, llamada Oficina de la Pequeña Propiedad. Su finalidad fue la de atender las quejas de los pequeños propietarios, afectados en sus tierras por deficiencias en la tramitación y resolución de los expedientes ejidales, o porque en otros casos, faltos de títulos de propiedad perfectos, no pudieron librarse de afectaciones legales, resultando lesionados en sus modestos patrimonios. Un alto sentido de justicia agraria hizo admitir al Presidente Cárdenas, en su carácter de la más alta autoridad agraria que la citada oficina revisara resoluciones presidenciales y ordenara devoluciones de tierras o el pago de indemnizaciones inmediatas para no levantar o modificar las posesiones de tierras ejidales.²⁷⁶

La Oficina de la Pequeña Propiedad, según algunos autores, fue creada por el Gral. Cárdenas como resultado de la opinión dada por los gobernadores de los estados (mayo de 1938) quienes la sugirieron por la creciente inconformidad

²⁷⁵ Gastón García Cantú, t. IV, *op. cit.*, pp. 259 y ss.

²⁷⁶ Julián Rodríguez Adame, “Antecedentes y realizaciones de la reforma agraria mexicana”, *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, vol. V, núm. 4, octubre-diciembre de 1953, p. 77.

de los rancheros que habían sido afectados. Lo cierto es que los ejidatarios que tuvieron que devolver las tierras también protestaron. Algunos datos publicados (*Seis años de gobierno al servicio de México*) dan cuenta que hasta mayo de 1940 se habían dado 400 acuerdos de devolución de tierras que implicaron 45,500 hectáreas en total, comprendiendo 2,500 hectáreas en tierras de riego. Además, la Suprema Corte de Justicia había encontrado una oportunidad para amparar a los propietarios en pequeño, modificando los derechos adquiridos por los pueblos fundados en las resoluciones presidenciales. La oficina fue suprimida en octubre de 1940.

Otra de las críticas que se hicieron fueron en el sentido que el reparto agrario nos estaba llevando al socialismo o, como algunos lo afirmaron, al comunismo. A éste respecto Hernán Laborde, fundadamente, afirma:

¿Sugirió Cárdenas una evolución del ejido hacia formas definidamente socialistas de explotación de la tierra y disfrute de sus productos? La verdad es que sólo trató de impedir que se implantaran en el ejido “sistemas antieconómicos que hagan disminuir la producción y eviten el progreso de la técnica agrícola”. Por eso, “allí donde la organización de la actividad productora eleva el volumen de los rendimientos, disminuye los costos y permite al ejido adquirir maquinaria moderna para uso común, los campesinos optan por ella, no porque se les imponga, sino porque ellos perciben sus ventajas...” Y “esto no significa que se abrigue el deseo de excluir toda forma de organización distinta de la colectiva; lejos de ello, donde el manejo individual resulta económico, se instituye y estimula”. Y sobre el caso concreto de La Laguna:

El de la Comarca Lagunera es caso típico de incosteabilidad para un sistema parcelario de cultivos. La distribución de utilidades tendrá que ser proporcional al trabajo del ejidatario, pues el parasitismo no se tolera; pero la producción ha de organizarse tratando a cada poblado como unidad, porque sólo así le es posible obtener crédito y adquirir implementos y aperos que están fuera del alcance de los individuos aislados. Nada de esto riñe con las leyes ni constituye amenaza de disolución para las instituciones. Es un asunto que cae dentro del dominio de la técnica económica.

Exacto. Pese a las formas exteriores que dan a estos ejidos cierta semejanza con el artel soviético, en el fondo son cosa muy distinta. El koljós de la URSS se basa en la completa abolición de la propiedad privada sobre la tierra y los medios de producción en general, en una industria muy desarrollada y en el control directo de toda la economía por el Estado. Cárdenas tuvo hasta cierto punto razón cuando dijo, en este mensaje, que: “La democracia mexicana se identifica en su contenido con los programas universales de ideas avanzadas; pero su doctrina surge, con características propias, del pasado histórico, de los problemas específicos de México y de las particulares soluciones que éstos reciban.” Y que

“son por igual ajenos a la Revolución mexicana, en lo que tienen de táctica, de programa, de política gubernativa, todos los movimientos que se originaron en situaciones oriundas de otros países y extrañas por completo al nuestro”.²⁷⁷

Todo lo que se ha escrito sobre el general Lázaro Cárdenas del Río que es muy abundante, en un 90 por ciento es favorable a su obra revolucionaria, no solo en materia agraria, política exterior, expropiación petrolera, etcétera, sino también por los rasgos distintivos de su personalidad y carácter. Diríase que Emiliano Zapata y Cárdenas fueron en pensamiento y obra la síntesis del movimiento social de 1910. Cuando el general Cárdenas surgió como candidato a la Presidencia de la República, el Partido Nacional Revolucionario no sólo se preocupó por ser su abanderado en la contienda electoral sino también, por su programa como hemos visto (*supra*).

Un hecho muy importante que no podemos omitir es el relacionado con el empleo de la palabra “socialista” en el Plan Sexenal y la interpretación que el entonces candidato le daba: El Plan Sexenal del Partido Nacional Revolucionario al mencionar “socialismo” en la economía nacional y en la educación pública expresaba que dicho instituto acata “la doctrina socialista que sustenta la Revolución mexicana” y el general Cárdenas declaró a este respecto desde Villahermosa (28 de marzo de 1934):

La principal acción de la nueva fase de Revolución es la marcha de México hacia el socialismo, movimiento que se aparta por igual de las normas anacrónicas del liberalismo clásico y de las que son propias del comunismo que tiene como campo de experimentación a la Rusia Soviética. Del liberalismo individualista se aparta, porque éste no fue capaz de generar en el mundo sino la explotación del hombre por el hombre, al entregar sin frenos, las fuentes naturales de riqueza y los medios de producción, al egoísmo de los individuos. Del comunismo de Estado se aparta, igualmente, porque ni está en la idiosincrasia de nuestro pueblo la adopción de un sistema que le priva del disfrute integral de su esfuerzo, ni tampoco desea la sustitución del patrón individual, por el Estado patrón.

En otros discursos cuando tocaba el punto agrario sus palabras fueron siempre afrontar el problema primero con el reparto de la tierra y después con las otras medidas que vinieran a darle un contenido económico a dicho reparto.

Su ideología personal en materia agraria la observamos en su primer informe de gobierno, cuando ya siendo Primer Magistrado había calibrado la fuerza de los intereses a vencer.

En los viajes que he verificado por los medios de la República, mi objeto principal ha sido recoger de los mismos pueblos la esencia de sus problemas. En la

²⁷⁷ Hernán Laborde, “Cárdenas, reformador agrario”, *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, vol. IV, núm. 1, enero-marzo de 1952, p. 69.

mayoría de los pueblos rurales del país se nota inquietud por estas causas: retardo en la resolución de los expedientes agrarios; insuficiencia en muchas dotaciones de terrenos improductivos por incultivables; en muchos ejidos crédito insuficiente y, en muchos casos, ninguno, por cuyas razones los ejidatarios caen en las manos de los agiotistas y compradores de cosechas “al tiempo”; en numerosos ejidos falta de plan de explotación agrícola adecuada así como para la explotación racional de los productos forestales: tributaciones fiscales onerosas que determinan un desequilibrio económico de la explotación agrícola ejidal y otros detalles que es indispensable remediar.

El agrarismo radical del presidente Cárdenas estuvo imbuido en el nacionalismo reivindicador de la tierra y transido por arraigada convicción de justicia social. Por eso, tuvo la decisión de entrar al corazón de la propia hacienda y ahí, derrotar al latifundista.

Acción legislativa

Segunda reforma del artículo 27 constitucional o adiciones:

Fracción VII, Contenido de la Segunda Reforma. Declaratoria de jurisdicción federal de las controversias limítrofes entre terrenos comunales. El Ejecutivo federal conocerá y resolverá en definitiva (tercera reforma), párrafo sexto (*Diario Oficial*, 9 de diciembre de 1940)

Contenido de la tercera reforma: Imposibilidad constitucional para expedir concesiones tratándose del petróleo y carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

Leyes y disposiciones reglamentarias o administrativas del sector agrario:

Reglamento de la Ley de Asociaciones Agrícolas (*Diario Oficial*, 13 de abril de 1934).

1935, Cuerpo Consultivo Agrario.

1935, Departamento Forestal y de Caza y Pesca.

1935 (2 de diciembre), Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A.

1935 (9 julio), Acuerdo del señor General Lázaro Cárdenas, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, expedido el 10 de julio de 1935 para la Unificación Campesina (Lázaro Cárdenas).

1935 (21 de octubre), Decreto que crea los centros de maquinaria agrícola, para alquilarla a los ejidatarios y campesinos organizados, (Lázaro Cárdenas).

1936, Departamento de Sanidad Vegetal.

1936, Departamento de Asuntos Indígenas, con una Procuraduría de Comunidades Indígenas, y una Oficina de Economía y Cultura Indígena.

1936, Ampliación de las Delegaciones Agrarias.

1936, Organización de la Mujer Campesina en Ligas de Defensa Social, en Comités de Educación y Lucha Contra el Alcoholismo.

Reglamento de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional (*Diario Oficial*, 21 de abril de 1936).

1936 (22 de abril), Almacenes Nacionales de Depósito.

Ley de Asociaciones Ganaderas (*Diario Oficial* del 12 de mayo 1936).

1936 (14 de mayo), Reglamento para la elección de representantes campesinos en las comisiones agrarias mixtas de los estados, que deroga el de 26 de junio de 1934 (Lázaro Cárdenas).

1936 (6 de octubre), Acuerdo presidencial de 6 de octubre de 1936, relativo al problema agrario de la Comarca Lagunera de Coahuila y Durango (Lázaro Cárdenas).

1937 (10. de marzo), Decreto que adiciona el Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos (Lázaro Cárdenas).

Comité Regulador del Mercado de Trigo (*Diario Oficial*, del 29 de junio de 1937).

1937 (22 de julio). Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial.

1937 (8 de agosto), Acuerdo presidencial del 8 de agosto, que orienta la acción gubernativa y social en pro de la recuperación económica de Yucatán (Lázaro Cárdenas).

1937 (9 de agosto), Decreto que reforma varios artículos del Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos (Lázaro Cárdenas).

1937 (30 de agosto), Decreto que reforma el Código Agrario. (Lázaro Cárdenas).

1937 (10. de septiembre) Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (CEIMSA).

1937 (20 de octubre), Reglamento a que se sujetarán las solicitudes de inafectabilidad de terrenos ganaderos (Lázaro Cárdenas).

1937 (24 de noviembre), Decreto que reforma la fracción VII del artículo 27 constitucional (Lázaro Cárdenas).

1937 (23 de diciembre), Acuerdo por el cual se previene que corresponderá a la Secretaría de Gobernación el conocimiento de toda gestión relativa a límites de terrenos comunales (Lázaro Cárdenas).

Ley General de Sociedades Cooperativas (*Diario Oficial* del 15 de febrero de 1938).

1938 (31 de marzo), Respeto a la pequeña propiedad rural y corrección de todos los errores (Circular 434 bis) (licencado Gabino Vázquez).

Comisión Consultiva de Servicios de Especificaciones de Productos Agrícolas Federales, (*Diario Oficial*, 3 de junio de 1938).

1938 (30 de junio), Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias.

Decreto que declara Parque Nacional "Barranca del Cupatitzio", los terrenos que el mismo menciona (*Diario Oficial* del 2 de noviembre de 1938).

1938 (29 de diciembre), Decreto que aprueba las notas cambiadas entre los gobiernos de México y los Estados Unidos de Norteamérica para resolver las reclamaciones por afectaciones de tierra con fines agrarios (Lázaro Cárdenas).

Decreto que declara Parque Nacional "Insurgente José María Morelos", la región del Temascal, en Morelia, Michoacán (*Diario Oficial* del 22 de febrero de 1939)

Comisión del Proyecto para Emplear en las Siembras Semillas Seleccionadas (*Diario Oficial* del 6 de junio de 1939).

Decreto que declara Parque Nacional el cerro de "Sacromonte", en Amecameca, México (*Diario Oficial* del 29 de agosto de 1939).

Bases para el otorgamiento de permisos sobre explotación agrícola de terrenos en zonas federales y aguas de propiedad nacional (*Diario Oficial* del 2 y 10 de octubre, y 22 de noviembre de 1939).

1939 (10. de noviembre), Plan Sexenal del Partido de la Revolución Mexicana 1941-1946.

1939 (30 de diciembre), Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (Lázaro Cárdenas).

1940 (12 de agosto), Exposición de motivos del Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos.

1940 (23 de septiembre), Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Sanidad Fitopecuaria de los Estados Unidos Mexicanos (*Diario Oficial* del 26 de septiembre de 1940).

Ley de Nacionalización de Bienes, Reglamentaria de la fracción II del artículo 27 constitucional (*Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1940).

Reglamento de la Oficina de la Pequeña Propiedad (*Diario Oficial* del 25 de enero de 1941).

Resoluciones presidenciales agrarias dictadas:

Publicadas: 11,334

Superficie: (ha): 20'145,910

Beneficiados: 722,717

Ejecutadas: 10,744

Superficie entregada (ha): 17'906,430